

In der Rechtssache 124/81

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch Herrn Rolf Wägenbaur als Bevollmächtigten, unterstützt durch das Mitglied des Juristischen Dienstes Peter Oliver, Zustellungsbevollmächtigter: Herr Oreste Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

unterstützt durch

die REGIERUNG DER FRANZÖSISCHEN REPUBLIK, vertreten durch Herrn G. Guillaume, Direktor der Rechtsabteilung des Außenministeriums, als Bevollmächtigten, unterstützt durch Herrn A. Carnelutti, Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten als zusätzlichen Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Botschaft der Französischen Republik,

Streithelferin,

gegen

VEREINIGTES KÖNIGREICH GROSSBRITANNIEN UND NORDIRLAND, vertreten durch Frau G. Dagtoglou als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Botschaft des Vereinigten Königreichs,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die Einfuhren von UHT-Milch und UHT-Rahm Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen unterworfen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten P. Pescatore, A. O'Keefe und U. Everling, der Richter Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due und Y. Galmot,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat

Kanzler: P. Heim

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Das fragliche Erzeugnis

Die in England, Wales und Schottland geltenden Rechtsvorschriften behalten die Bezeichnung „Ultra Heat Treated“ [Ultra-Hoch-Erhitzt, im folgenden: „UHT“] Milch vor, die „für mindestens eine Sekunde auf einer Temperatur von nicht weniger als 132,2 °C gehalten wurde“ (Milk (Special Designation) Regulations 1977, Anhang 2, Teil IV (A) (1); Milk (Special Designation) (Scotland) Amendment Order 1966, Anhang 1, Teil III (A) (1)).

Das Hauptmerkmal von Milch, die einem UHT-Verfahren unterzogen wurde, besteht darin, daß sie mehrere Monate auf Zimmertemperatur aufbewahrt werden kann, sofern sie unmittelbar nach der Behandlung und ohne der frischen Luft ausgesetzt zu werden in einen gegen Luft, Licht und bakteriologische Stoffe geschützten Behälter verpackt wird.

Rahm kann der gleichen Behandlung unterzogen werden.

Das UHT-Verfahren wird unter anderem in mehreren Mitgliedstaaten der Gemeinschaft aufgrund von Normen angewandt, die, wenn nicht identisch, so doch mindestens ähnlich sind.

2. Die einschlägigen Rechtsvorschriften

Die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs für die Einfuhr, die Verpackung und die Vermarktung von Milch und Milcherzeugnissen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

A — Zur Einfuhr

a) Die Rechtsvorschriften für *England, Wales und Schottland*:

Artikel 4 der Importation of Animal Products and Poultry Products Order 1980 (S.I. 1980 Nr. 14) verbietet das Ausladen tierischer Erzeugnisse in England, Wales oder Schottland ohne eine vom zuständigen Minister erteilte allgemeine oder besondere Lizenz. Artikel 3 definiert ein „tierisches Erzeugnis“ im Sinne dieser Verordnung als „alles, was von einem lebenden oder toten Tier stammt“.

Artikel 4 (5) befreit von diesen Erfordernissen die im Anhang der Verordnung aufgezählten Erzeugnisse. Diese Liste schließt nicht UHT-Milch und UHT-Rahm ein.

Daraus ergibt sich, daß die Einfuhren von UHT-Milch und UHT-Rahm von der Gewährung einer Lizenz abhängen, wie in dieser Verordnung vorgesehen.

b) Die Rechtsvorschriften für *Nordirland*:

Ähnliche Bestimmungen wie die im vorhergehenden Absatz beschriebenen gelten in Nordirland aufgrund der Landing of Carcases and Animal Products Order (Northern Ireland) 1970 (S.I. 1970 Nr. 145) in Verbindung mit der Landing of

Carcases and Animal Products (Amendment) Order (Northern Ireland) 1972 (S.I. 1972 Nr. 113).

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß Erzeugnisse, die aus Irland stammen und unmittelbar von dort eingeführt werden, gemäß Artikel 5 der Verordnung von 1970 nicht von diesen Verordnungen von 1970 und 1972 über das Ausladen von Tierkörpern und tierischen Erzeugnissen betroffen sind.

Vorbehaltlich dieser Ausnahme bewirkt die Änderungsverordnung von 1972, daß alle „Milcherzeugnisse“ außer „Butter, Käse, Yoghurt, sterilisierter oder kondensierter Milch und Rahm in Büchsen“ dem Lizenzsystem unterliegen.

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß weder Milch noch Rahm, die dem UHT-Verfahren unterzogen wurden, ohne eine Einfuhrlizenz nach Nordirland eingeführt werden können, es sei denn, daß sie im Hoheitsgebiet von Irland erzeugt wurden.

B — Zur Verpackung

a) Die Rechtsvorschriften für *England* und *Wales*:

Artikel 30 (2) der Milk and Dairies (General) Regulations 1959 (S.I. 1959 Nr. 277) in der durch die Milk and Dairies (General) (Amendment) Regulations 1977 (S.I. 1977 Nr. 171) geänderten Fassung bestimmt:

„Außer im Falle von Flaschen oder Kartons, in denen Rahm zum Zwecke der Lieferung an die Verbraucher eingeführt wird, hat jeder, der Milch an die Verbraucher liefern will, dafür zu sorgen, daß jede Flasche oder jeder Karton in zugelassenen Räumen abgefüllt und verschlossen wird.“

Unter „zugelassenen Räumen“ versteht man von den örtlichen Behörden gemäß Teil III der Regelung von 1959 zugelas-

sene Räume. Eine örtliche Behörde kann zu diesem Zweck Räume nur in ihrem eigenen Bezirk zulassen (Artikel 8 der Regelung von 1959). Nach Artikel 8 Absatz 4 ist es verboten, Milch ohne eine solche Zulassung zu vertreiben.

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, daß in einem anderen Mitgliedstaat erzeugte (rohe oder sterilisierte) Milch nur in England und Wales für den Verbrauch geliefert werden kann, wenn sie nicht in diesen Hoheitsgebieten verpackt worden ist. Handelt es sich um UHT-Milch, so bringt das Erfordernis der Neuverpackung in Anbetracht der Eigenart des Verfahrens eine zweite Behandlung mit sich.

b) Die Rechtsvorschriften für *Schottland*:

Die Milk (Special Designations) (Scotland) Order 1980 (S.I. 1980 Nr. 1866) bestimmt, daß „Milch nicht in nicht zugelassenen Räumen dem Ultra-Hoch-Temperatur-Verfahren unterzogen werden darf“.

Die Zulassungen werden von der örtlichen Behörde des Bezirks, in dem diese Räume liegen, (Artikel 3 Absatz 3 dieser Verordnung) erteilt.

c) Bis 1981 gab es keine Rechtsvorschriften über die *Verpackung* der UHT-Milch in *Nordirland*, da der Verkauf dieser Milch dort verboten war. Seit 1981 wird die Verpackung der UHT-Milch in Nordirland von der Regulation 27 der Milk Regulations (Northern Ireland) 1981 (S.R. 1981 Nr. 234), die am 31. Juli 1981 in Kraft traten, geregelt.

C — Zum Verkauf

a) Die Rechtsvorschriften für *England* und *Wales*:

Artikel 35 bis 37 des Food and Drugs Act 1955 in Verbindung mit den Milk (Special Designations) Regulations 1977

(S.I. 1977 Nr. 1033) verbieten den Verkauf von Milch für die menschliche Ernährung (mit Ausnahme des Verkaufs in Gaststätten) ohne eine Händlerlizenz.

Nach Artikel 13 der Regelung von 1977 werden Händlerlizenzen (mit Ausnahmen, die für die vorliegende Rechtssache keine Rolle spielen) nur von der örtlichen Behörde des Bezirks erteilt, in dem die Räume liegen, in denen oder aus denen die Milch behandelt oder verkauft wird. Nach Artikel 6 unterliegt jede Lizenz den in Anhang 1 der Regelung und (was UHT-Milch angeht) in Teil IV des Anhangs 2 genannten allgemeinen Bedingungen. Absatz 1 des Anhangs 1 verlangt vom Inhaber der Lizenz, daß er die Voraussetzungen aller einschlägigen Bestimmungen jeder Regelung über Milch und Molkereien einschließlich des erwähnten Erfordernisses erfüllt, daß die Behälter in zugelassenen Räumen gefüllt und geschlossen werden müssen. Außerdem bestimmt Absatz 5 (1) des Teils IV des Anhangs 2 dieser Regelung, daß die Behälter in den Räumen, in denen die Behandlung vorgenommen wurde, gefüllt und versiegelt werden müssen.

b) Die Rechtsvorschriften für *Nordirland*:

Bis zum Erlaß der Regelung von 1981, die weiter unten untersucht wird, war der Verkauf von UHT-Milch und UHT-Rahm, gleichgültig, ob es sich um einheimische oder eingeführte Erzeugnisse handelte, gemäß den Bestimmungen des Artikels 10 des Agriculture (Miscellaneous Provisions) Act (Northern Ireland) 1967 in Verbindung mit den Milk Regulations (Northern Ireland) 1963 (S.I. 1963 Nr. 44) in der 1973 geänderten Fassung verboten.

Nach den Milk Regulations (Northern Ireland) 1981 (S.R. 1981 Nr. 234) ist der Verkauf von UHT-Milch nur erlaubt, wenn die Milch gemäß den in Nord-

irland geltenden Bestimmungen hergestellt worden ist.

Desgleichen ist nach den Marketing of Milk Products (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1981 (S.R. 1981 Nr. 233) der Verkauf von UHT-Rahm nur erlaubt, wenn der Rahm gemäß den in Nordirland geltenden Bestimmungen produziert worden ist.

c) Die Rechtsvorschriften für *Schottland*:

In Schottland bestehen für den Verkauf von UHT-Milch besondere Rechtsvorschriften, die den in England und Wales geltenden ähneln.

Zusammenfassend läßt sich die kombinierte Wirkung sämtlicher oben untersuchten Bestimmungen wie folgt darstellen:

UHT-Milch und UHT-Rahm dürfen nach *England, Wales, Nordirland Schottland* nur mit der Erlaubnis des zuständigen Ministers, die durch eine Einfuhrlizenz ausgewiesen wird, *eingeführt* werden. Diese Bestimmung gilt jedoch nicht für UHT-Milch und UHT-Rahm, die direkt aus Irland kommen und nach Nordirland eingeführt werden.

UHT-Milch (einheimische oder eingeführte) darf in *England, Wales* und *Schottland* nur von Molkereien oder Verkäufern mit einer Händlerlizenz *vermarktet* werden. Diese Lizenz verlangt, daß der Wirtschaftsteilnehmer die Milch in einer von der zuständigen örtlichen Behörde zugelassenen Molkerei verpackt oder im Falle der Einfuhr neuverpackt.

UHT-Milch und UHT-Rahm, deren Verkauf in Nordirland bis zum Erlaß der Milk Regulations (Northern Ireland) 1981 (S.R. 1981 Nr. 234) völlig verboten war, dürfen nun in *Nordirland* nur zum Verkauf angeboten werden, wenn sie gemäß den in diesem Gebiet geltenden Erfordernissen in zugelassenen Räumen hergestellt worden sind.

3. Das Verfahren

1. Die Kommission bat die Regierung des Vereinigten Königreichs mit Schreiben vom 17. März 1980 (Nr. SG(80) D/3476), sich innerhalb von 30 Tagen nach Empfang des Schreibens gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag zur Organisation der Einfuhr und des Verkaufs von in anderen Mitgliedstaaten erzeugter UHT-Milch zu äußern. Die Kommission vertrat in diesem Schreiben die Auffassung, daß „die Bestimmungen, die weiterhin auf in das Vereinigte Königreich eingeführte UHT-Milch (und analog auf UHT-Rahm in Nordirland) angewendet werden, im Verhältnis zu dem, was rechtmäßigerweise gemäß Artikel 36 zum Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren gerechtfertigt werden könnte, exzessiv und unverhältnismäßig sind“. Die Kommission stellte fest, „daß das Vereinigte Königreich im vorliegenden Fall gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat“ (letzter Absatz auf Seite 5 des Schreibens der Kommission).

2. Mit Antwort vom 30. April 1980, die die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs an die Kommission richtete, erklärte die Regierung des Vereinigten Königreichs im wesentlichen, daß, obgleich das UHT-Verfahren, wenn es richtig angewandt werde, die Gesundheitsrisiken auf ein Minimum herabsetzen solle, die beanstandeten Maßnahmen aus Gründen der Gesundheit von Menschen und Tieren gerechtfertigt seien.

3. Die von der Kommission am 7. November 1980 abgegebene mit Gründen versehene Stellungnahme wurde an die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs mit Begleitschreiben Nr. SG(80) D/13285 vom 12. November 1980 gerichtet.

4. Mit Schreiben vom 12. Januar 1981 bekräftigte die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs noch einmal, daß die Maßnahmen aus Gründen der Gesundheit gerechtfertigt seien.

5. Da die Regierung des Vereinigten Königreichs nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriff, um der begründeten Stellungnahme vom 7. November 1980 nachzukommen, beschloß die Kommission, beim Gerichtshof die vorliegende Klage zu erheben, die am 22. Mai 1981 in der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist.

6. Mit am 22. September 1981 eingereichtem Schriftsatz hat die französische Regierung beantragt, als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission in dieser Rechtssache zugelassen zu werden.

Der Gerichtshof hat durch Beschluß vom 14. Oktober 1981 nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, diese Streithilfe zuzulassen.

Die Regierung der Französischen Republik hat ihren Schriftsatz am 31. Januar 1982 eingereicht.

7. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts gemäß Artikel 45 der Verfahrensordnung eine Beweisaufnahme angeordnet.

Mit Schreiben des Kanzlers des Gerichtshofes an die Regierung des Vereinigten Königreichs und an die Kommission vom 21. und 30. Juli 1982 sind diese Beteiligten aufgefordert worden, folgende Fragen bis zum 30. September 1982 zu beantworten:

a) Fragen an das Vereinigte Königreich und die Kommission:

Können Statistiken über die Produktion von UHT-Milch und UHT-Rahm in den

Mitgliedstaaten und über den Handel mit diesen Erzeugnissen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vorgelegt werden?

Können Statistiken über den relativen Anteil von UHT-Milch und UHT-Rahm im Milchverbrauch der einzelnen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft vorgelegt werden?

Können Statistiken über den jeweiligen Anteil beim Verbrauch von UHT-Milch und UHT-Rahm im Vereinigten Königreich, bezogen auf die Einfuhr und die einheimische Produktion, vorgelegt werden (wenn möglich, mit gesonderten Angaben für jedes der Gebiete des Vereinigten Königreichs, England, Wales, Schottland und Nordirland, und gegebenenfalls für die britischen Ausfuhren dieser Erzeugnisse nach anderen Märkten als dem inländischen Markt)?

b) Fragen an das Vereinigte Königreich:

Kann die Regierung des Vereinigten Königreichs im Lichte der von der Kommission getroffenen Unterscheidung zwischen den Systemen der „spezifischen Lizenz“ und der „allgemeinen offenen Lizenz“ angeben, wie das von ihren Gesundheitsbehörden eingeführte System der Einfuhrlizenzen für UHT-Milch funktioniert?

Kann die Regierung insbesondere Einzelheiten über die Voraussetzungen — außer dem Erfordernis der Vorlage von Gesundheitsbescheinigungen des Ausfuhrmitgliedstaats — mitteilen, denen die Erteilung einer solchen Lizenz unterliegt, und angeben, ob die UHT-Milch nach der Einfuhr Qualitätskontrollen durch Stichproben oder einer anderen Methode unterzogen wird?

Kann die Regierung des Vereinigten Königreichs dem Gerichtshof Auskunft über die von ihren Behörden festgelegten Bedingungen für die Einfuhr loser Milch geben?

c) Fragen an die Kommission:

Kann die Kommission angeben, von welchen Beurteilungskriterien sie für ihre Feststellung ausgeht, daß die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Gesundheitsvorschriften in bezug auf die UHT-Behandlung und Verpackung von Milch „ähnlich“ wie die im Vereinigten Königreich geltenden Vorschriften oder „zumindest ihnen gleichwertig“ sind?

Kann die Kommission dem Gerichtshof Auskunft über die von den anderen Mitgliedstaaten aufgestellten Bedingungen für die Einfuhr von UHT-Milch geben?

Kann die Kommission angeben, wie weit die Arbeiten hinsichtlich ihrer Vorschläge für eine Richtlinie des Rates über den Erlass der Gesundheitsvorschriften, denen die für den unmittelbaren menschlichen Verzehr bestimmte thermisch behandelte Milch entsprechen muß, gediehen sind?

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

1. festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die Einfuhren von UHT-Milch und UHT-Rahm den erwähnten Einschränkungen und Verböten unterworfen hat;
2. der Regierung des Vereinigten Königreichs die Kosten aufzuerlegen.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* stellt keine ausdrücklichen Anträge. Sie erklärt zum Abschluß ihrer Klagebeantwortung, daß sie, „da sie keine praktikablen Mittel hat, um sich von der Angemessenheit dieser Methoden [die in anderen Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Produktion und des Verkaufs von Milch angewandt werden] zu überzeugen, sich gegenüber der Öffent-

lichkeit im Vereinigten Königreich verpflichtet hält, im Interesse der Gesundheit von Tieren, der öffentlichen Gesundheit und des Verbraucherschutzes ihr eigenes Kontrollsystem bis zum Erlaß vereinbarter Gemeinschaftsmaßnahmen aufrechtzuerhalten“. Die Regierung des Vereinigten Königreichs macht aus den angegebenen Gründen geltend, dieses Vorgehen sei nach dem Vertrag gerechtfertigt.

Die Regierung der Französischen Republik beantragt,

1. den Anträgen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften stattzugeben;
2. festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem es alle von der Kommission genannten Vorschriften in ihrer derzeitigen Fassung erlassen und aufrechterhalten hat;
3. dem Vereinigten Königreich die Kosten, einschließlich der Kosten der Streithelferin, aufzuerlegen.

III — Zusammenfassung der Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

1. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften

Die Kommission ist der Auffassung, die vom Vereinigten Königreich eingeführten Regelungen bewirkten insgesamt eine Einschränkung der Einfuhr von UHT-Milch in das Gebiet des Vereinigten Königreichs.

1. Qualifiziere man diese Maßnahmen im Hinblick auf Artikel 30 EWG-Vertrag, so stellten sie als Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen ein durch diesen Artikel verbotenes Hindernis dar.

Nach dem Urteil des Gerichtshofes vom 15. Dezember 1976 in der Rechtssache 41/76 (Donckerwolcke, Slg. 1976, 1921) falle nämlich das — auch rein formale — Erfordernis einer Einfuhrlizenz im innergemeinschaftlichen Handel wie der Lizenz, die im vorliegenden Fall für Milch verlangt werde, unter das Verbot des Artikels 30.

Außerdem verhindere der scheinbar nicht diskriminierende Charakter der Vermarktungsvoraussetzungen (Verpackung und Verkauf) keineswegs, daß diese Maßnahmen unter Artikel 30 fielen. Insoweit stützt die Kommission ihr Vorbringen auf das Urteil des Gerichtshofes vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe, Slg. 1979, 649).

2. Was die etwaige Rechtfertigung dieser Maßnahmen im Hinblick auf Artikel 36 EWG-Vertrag angeht, so unterscheidet die Kommission zwei Fälle, nämlich den der „allgemeinen offenen Lizenzen“ und den der „spezifischen Lizenzen“.

a) Im Fall der „allgemeinen offenen Lizenzen“ verlange die zuständige Behörde des Vereinigten Königreichs für die Einfuhr einer Gruppe von Erzeugnissen eine Lizenz, die praktisch die Form einer veröffentlichten Mitteilung habe, in der die Voraussetzungen für die Einfuhr allgemein niedergelegt seien. In diesem Fall könnten die Importeure, wenn diese Voraussetzungen erfüllt seien, die Erzeugnisse einführen, ohne daß sie für jedes einzelne Geschäft eine Lizenz beantragen müßten („spezifische Lizenz“). Ein derartiges System sei, solange die Gesundheitsvorschriften noch nicht harmonisiert seien, als unvereinbar mit Artikel 30 EWG-Vertrag, aber zum Schutze der Gesundheit von Tieren gemäß Artikel 36 gerechtfertigt anzusehen, wenn

- es bekanntgemacht worden sei;
- es allen Importeuren oder potentiellen Importeuren zugänglich sei;

- es von den Importeuren, die die Voraussetzungen erfüllten, keine weitere Lizenz oder Erlaubnis verlange;
- nachgewiesen sei, daß es weder übermäßig noch willkürlich und damit gemäß Artikel 36 gerechtfertigt sei.

b) Das System der „spezifischen Lizenzen“ dagegen verlange von jedem Importeur, daß er die Erteilung einer Lizenz oder Erlaubnis für jede Einfuhr beantrage, und bringe naturgemäß unnötige Verzögerungen auf seiten des Einfuhrmitgliedstaats mit sich; es sei daher nicht nach Artikel 36 gerechtfertigt. Diese Feststellung werde im vorliegenden Fall dadurch bestätigt, daß ein solches System „spezifischer Lizenzen“ keine größeren gesundheitlichen Garantien biete als das System der „allgemeinen offenen Lizenzen“.

Es sei den Behörden des Vereinigten Königreichs nämlich sehr gut möglich, die für den Schutz der öffentlichen Gesundheit erforderlichen Informationen, die aus den jede Einfuhrsendung begleitenden Gesundheitsbescheinigungen hervorgingen, zu zentralisieren. Denn die Behörden des Vereinigten Königreichs, die befugt seien, den Inhalt dieser Bescheinigungen zu bestimmen (sofern die verlangte Information nur die Hauptaspekte der Produktion, der Behandlung und des Vertriebs der Milch beträfen), könnten mit Hilfe einer zentralen Stelle zur Überwachung der eingeholten Informationen jede Einfuhrsendung Milch, die in gesundheitlicher Hinsicht verdächtig sei, verfolgen und, falls erforderlich, vom Markt nehmen. Aus diesem Grund hält die Kommission das Argument des Vereinigten Königreichs für unbegründet, daß die individuellen oder „spezifischen“ Lizenzen erforderlich seien, um Milch aus einem verseuchten Gebiet rasch nach der Einfuhr zu ermitteln.

Die Kommission ist unter Berufung auf die Urteile des Gerichtshofes vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 104/75 (De Peijper, Slg. 1976, 613) und vom 8. November 1979 in der Rechtssache 251/78 (Denkavit, Slg. 1979, 3369) der Ansicht, das Vereinigte Königreich könne die Importeure nicht aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung restriktiveren Bedingungen unterwerfen, als erforderlich sei, und die Behörden des Vereinigten Königreichs könnten das legitime Ziel des Schutzes der Gesundheit von Menschen und Tieren durch den Erlass von Maßnahmen erreichen, die weniger restriktiv für den freien Warenverkehr seien.

Aus dieser Sicht faßt die Kommission die Möglichkeit für die Behörden des Vereinigten Königreichs ins Auge, Kontrollen in den Produktionsstätten der UHT-Milch in den anderen Mitgliedstaaten, die unter Beachtung der in diesem Mitgliedstaat geltenden Vorschriften in das Vereinigte Königreich zu exportieren wünschten, vorzunehmen. Derartige Kontrollen würden von Tierärzten des Vereinigten Königreichs (insbesondere in Argentinien) in den Räumen für die Schlachtung und Verpackung des für den Markt des Vereinigten Königreichs bestimmten Fleisches durchgeführt. Deshalb sei ein System der Einfuhr, die von der Vorlage von Gesundheitsbescheinigungen abhängt, die gegebenenfalls nach Überprüfung der Produktionsräume von den Vertretern der Behörden des Vereinigten Königreichs ausgestellt würden, geeignet, alle erforderlichen Garantien zu geben, ohne die Handelsfreiheit unverhältnismäßig zu behindern. Ein solches System könne außerdem durch Stichprobenkontrollen an den eingeführten Sendungen vervollständigt werden.

3. Abgesehen von dem oben erwähnten Fall, daß nur eine allgemeine offene Lizenz verlangt werde, seien die Maßnah-

men des Vereinigten Königreichs weder zum Schutz der Gesundheit des Viehbestands noch zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder schließlich zum Schutz des Verbrauchers gerechtfertigt.

a) Der Schutz des Viehbestands im Vereinigten Königreich könne gesichert werden, da die Behörden des Vereinigten Königreichs die Gewißheit hätten, daß die eingeführte Milch aus einem von Infektionskrankheiten freien Produktionsgebiet oder zumindest aus einem Gebiet komme, in dem eine solche Infektion unter Kontrolle gebracht worden sei. Zu diesem Zweck ermögliche es das Erfordernis einer Gesundheitsbescheinigung des Ausfuhrlandes, die die Einfuhrsendungen begleite, in Verbindung mit einem zentralisierten System der Überwachung dieser Informationen dem Vereinigten Königreich, die eingeführten Erzeugnisse, die eine Gefahr darstellten, zu kontrollieren und gegebenenfalls die Einfuhr oder den Verkauf der Milch aus zweifelhaften Gebieten zu untersagen.

Ein solches System werde in allen Mitgliedstaaten, in denen es angewandt werde, für befriedigend gehalten, und entgegen dem Vorbringen des Vereinigten Königreichs wendeten weder Belgien noch Dänemark ein Einfuhrlicenzsystem an. Folglich seien nur im Vereinigten Königreich und in Irland die Milcheinfuhren einem so restriktiven System wie dem, das im vorliegenden Verfahren beanstandet werde, unterworfen, und in dieser Hinsicht werde zur Zeit die Möglichkeit eines Verfahrens gegen Irland geprüft.

b) Auch der Schutz der menschlichen Gesundheit erfordere nicht die Anwendung eines so restriktiven Systems wie des derzeit im Vereinigten Königreich geltenden.

Die Kommission hebt hervor, daß die im Hinblick auf den Schutz der öffentlichen

Gesundheit angewandten Kriterien nicht abstrakt beurteilt werden dürften, sondern in ihrem Zusammenhang betrachtet werden müßten. So sei in Anbetracht der in den einzelnen Mitgliedstaaten getroffenen gesundheitlichen Vorsichtsmaßnahmen die Milch „sehr weit davon entfernt, eine Hauptkrankheitsquelle beim Menschen darzustellen“. Nach ihrer Kenntnis stelle der vom Vereinigten Königreich erwähnte Fall einer Vergiftung bestimmter Personen aufgrund des Vorhandenseins von Enterotoxinen in UHT-Milch, die in der Bundesrepublik Deutschland vermarktet worden sei, „einen der sehr seltenen Krankheitsfälle, wenn nicht den einzigen Fall dar, der jemals durch UHT-Milch verursacht wurde“. Eine zweite UHT-Behandlung, wie die von den Behörden des Vereinigten Königreichs verlangte, hätte im übrigen die Enterotoxine, die die Krankheit verursacht hätten, nicht zerstört.

Deshalb ist die Kommission der Ansicht, man könne nicht die gleichen Kriterien für den Schutz der öffentlichen Gesundheit auf ein Erzeugnis wie Milch einerseits — das einen großen Verbrauch habe und dessen charakteristische Merkmale klar festgelegt und kontrolliert seien — und auf ganz neue und nur teilweise geprüfte Erzeugnisse wie die Schädlingsbekämpfungsmittel und die chemischen Konservierungsmittel andererseits anwenden, die Gegenstand der Urteile des Gerichtshofes vom 5. Februar 1981 in der Rechtssache 53/80 (Koninklijke Kaasfabriek Eyssen B.V., Slg. 1981, 409) und vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 272/80 (Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten B.V., Slg. 1981, 3277) gewesen seien. Die Kommission weist den Vergleich zurück, den das Vereinigte Königreich angestellt hat, um die Rechtmäßigkeit seiner restriktiven Maßnahmen darzutun, unter anderem weil die

Produktion und der Verkauf der chemischen Erzeugnisse, um die es in diesen Rechtssachen gegangen sei, im Hoheitsgebiet der betreffenden Mitgliedstaaten völlig untersagt gewesen seien, was im vorliegenden Fall nicht zutreffe.

Aus den innergemeinschaftlichen Handelsstatistiken gehe hervor, daß die UHT-Milch seit einer Reihe von Jahren Gegenstand ausgedehnter Handelsbeziehungen zwischen sämtlichen Ländern der Gemeinschaft mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs sei, ohne daß, soweit die Kommission wisse, irgendein Gesundheitsproblem aufgetaucht sei. Außerdem hätten einige Mitgliedstaaten, die für ihr hohes Niveau des Gesundheitsschutzes bekannt seien, wie die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland, sehr liberale Vorschriften in bezug auf die Einfuhr dieser Erzeugnisse.

In dieser Hinsicht weist die Kommission darauf hin, daß kein Garantiesystem eine absolute Sicherheit biete, daß die Gefahren, die das Vereinigte Königreich aufzeige, um seine restriktive Einfuhrpolitik zu rechtfertigen, ebenso akut in seinem eigenen Hoheitsgebiet bestünden und schließlich, daß die in den verschiedenen Mitgliedstaaten geltenden Gesundheitsvorschriften ähnlich wie die im Vereinigten Königreich, zumindest aber ihnen gleichwertig seien.

Es sei wissenschaftlich erwiesen, daß eine zweite UHT-Behandlung der Milch und der Milcherzeugnisse im Hinblick auf die gefährlichen Substanzen, die der ersten Behandlung widerstanden hätten, unwirksam — und damit überflüssig — sei; auf diese Erfordernis einer zweiten Behandlung stützten sich aber die Behörden des Vereinigten Königreichs hauptsächlich, um den Schutz der menschlichen Gesundheit zu gewährleisten. Die vom Vereinigten Königreich eingeführten Maßnahmen stünden daher außer Verhältnis zum angestrebten Ergebnis.

Die Kommission trägt zur Unterstützung dieser Analyse vor:

— UHT-Rahm und aromatisierte UHT-Milch könnten nach der Einfuhr in bestimmten Teilen des britischen Hoheitsgebiets noch frei vermarktet werden, obgleich diese Erzeugnisse, wie das Vereinigte Königreich selbst einräume, die gleiche Gefahr für die öffentliche Gesundheit böten, auch wenn ihr Verbrauch geringer sei. In dieser besonderen Hinsicht „bedauert“ die Kommission „tief“, daß das Vereinigte Königreich nicht gemeint habe, den Abschluß des vorliegenden Verfahrens abwarten zu müssen, bevor es den Prozeß der vorherigen Konsultationen hinsichtlich der Anwendung sämtlicher restriktiven Maßnahmen für die Milcheinfuhr auf diese Erzeugnisse eingeleitet habe (Schreiben des Landwirtschaftsministers vom 9. Oktober 1981 an die zuständigen Dienststellen). Wenn die vorgesehenen Maßnahmen, mit denen für die Vermarktung von aromatisierter Milch und ebensolchem Rahm eine zweite UHT-Behandlung im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs vorgeschrieben werden solle, schließlich erlassen werden würden, müßte aus diesem Grund wahrscheinlich ein weiteres Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag gegen das Vereinigte Königreich eingeleitet werden.

— Das System der vorherigen Einfuhrlizenz für jede Einfuhr von UHT-Milch in das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs ermögliche es den Gesundheitsbehörden nicht, sich über die nicht pathogene Qualität der zum Verkauf auf dem Markt des Vereinigten Königreichs bestimmten Milch zu vergewissern. Denn erstens werde von den Beamten des Vereinigten Königreichs in dem oder den Ausfuhrmitgliedstaaten keine Gesundheitskontrolle vorgenommen, und zweitens könne die Kontrolle nicht im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs

selbst stattfinden, da die betreffenden Erzeugnisse dort nicht vor der Erteilung einer Lizenz ausgeladen würden. Daher sei die Objektivität der von den Behörden des Vereinigten Königreichs angewandten Kriterien für die Erteilung dieser Lizenzen zweifelhaft; wenn das wirkliche Kriterium die Verseuchung des Produktionsgebiets sei, sei das Erfordernis einer vorherigen Lizenz ungerechtfertigt und könne leicht durch das beschriebene System von Ausfuhrdokumenten ersetzt werden.

— Schließlich habe das Vereinigte Königreich zur Rechtfertigung seines Systems nicht das Auftreten von Krankheiten aufgrund der Einfuhr von Milchzeugnissen dargelegt.

Zum Abschluß ihrer Ausführungen zur Frage des Schutzes der menschlichen Gesundheit bezieht sich die Kommission auf die Urteile des Gerichtshofes vom 8. November 1979 (Denkavit, a. a. O.) und vom 7. April 1981 in der Rechtssache 132/80 (N.V. United Foods und PVBA Aug. van den Abeele, Slg. 1981, 995), wonach ein Einfuhrmitgliedstaat, wenn möglich, den vom Ausfuhrmitgliedstaat erteilten Gesundheitsbescheinigungen vorbehaltlich teilweiser Kontrollen Glauben schenken müsse. Das Vereinigte Königreich könne seine Weigerung, dies zu tun, nicht länger unter Hinweis auf die Schlußanträge des Generalanwalts Mayras vom 14. Juni 1979 in der Rechtssache 244/78 (Union laitière normande, Union de coopératives agricoles, Slg. 1979, 2685) rechtfertigen, denn diese Schlußanträge seien durch die erwähnten Urteile widerlegt worden.

c) Der Verbraucherschutz könne nicht unabhängig vom Problem der öffentlichen Gesundheit betrachtet werden. Deshalb könnten die Handelshindernisse, die im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit keine Rechtfertigung hätten finden

können, nicht unter Bezugnahme auf ein Ziel des Verbraucherschutzes gerechtfertigt werden. Jedenfalls sei das Erfordernis einer zweiten UHT-Behandlung im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs, das zum Schutz der Verbraucher gedacht sei, unwirksam und geeignet, die organoleptischen Eigenschaften der Milch zu verändern und damit den Verbrauchern zu schaden.

Abschließend erinnert die Kommission daran, daß sie die Aufgabe habe, dafür zu sorgen, daß die mit der Gesundheit von Menschen und Tieren zu vereinbarenden Bedingungen des Vertriebs der Nahrungsmittel in der Gemeinschaft aufrechterhalten und weiterentwickelt würden. Sie bleibe dabei, daß die Maßnahmen des Vereinigten Königreichs darauf abzielten, die Einfuhren von UHT-Milch „erheblich mehr, als es notwendig“ sei, einzuschränken, und daß die Behörden des Vereinigten Königreichs den Schutz der öffentlichen Gesundheit mit Mitteln sichern könnten, die weniger einschränkend für den Handel und vereinbar mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes seien. Zu diesem Zweck genüge es für das Vereinigte Königreich, die Verpflichtung für die Importeure aufzustellen, vom Ausfuhrmitgliedstaat erteilte tierärztliche Bescheinigungen vorzulegen.

Aus diesen Gründen ist die Kommission der Ansicht, daß das Vereinigte Königreich gegen die Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen habe, indem es die beangstandenen Maßnahmen in bezug auf die Bedingungen der Einfuhr von Milch in sein Hoheitsgebiet erlassen habe.

2. Die Regierung des Vereinigten Königreichs

Zur Zulässigkeit der Klage macht das Vereinigte Königreich zunächst geltend, die Klage habe die Feststellung des Gerichtshofes zum Ziel, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen

aus Artikel 30 des Vertrages verstoßen habe, soweit es um die zur Zeit der Eintragung dieser Klage, also am 22. Mai 1981, anwendbaren und in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 7. November 1980 genannten Bestimmungen gehe. Denn nach diesen Zeitpunkten seien die Rechtsvorschriften in Nordirland durch die Milk Products (Amendment) Regulation 1981 (S.R. 1981, Nr. 233) und die Milk Regulations (Northern Ireland) 1981 (S.R. 1981 Nr. 234) geändert worden, die am 10. Juli 1981 erlassen wurden, aber erst am 30. Juli 1981 in Kraft getreten seien. Deshalb seien die Anträge der Kommission in bezug auf diese neuen Regelungen unzulässig. Beim letzten Stand seines Vorbringens scheint das Vereinigte Königreich diese Einrede, mit der es die Unzulässigkeit der Klage geltend macht, aufgegeben zu haben.

In bezug auf die Begründetheit bestreitet die Regierung des Vereinigten Königreichs den von der Kommission behaupteten Verstoß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag und trägt vor, die von der Kommission beanstandeten Gesundheitsmaßnahmen seien auf jeden Fall gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs weist auf den hohen Verbrauch von Flüssigmilch im Vereinigten Königreich von 137,1 kg pro Kopf der Bevölkerung im Jahre 1978 — eine Zahl, die nur von der Irlands übertroffen werde und die dem Vereinigten Königreich den zweiten Platz als Milchverbraucher in der Gemeinschaft einräume — sowie auf die Notwendigkeit strenger Hygienevorschriften im Hinblick auf die bakteriologische Anfälligkeit und den hohen Verbrauch dieses Erzeugnisses hin und hebt sodann das Alter (seit 1914) und den fest begründeten Charakter der Regelungen über den Verkauf von Milch in ihrem Hoheitsgebiet hervor.

Nach Ansicht der Regierung des Vereinigten Königreichs verfolgen die fraglichen Regelungen zwei Ziele, nämlich den Schutz von Tieren und den Schutz von Menschen.

1. Um die *Tiere und den Viehbestand* im Vereinigten Königreich zu schützen, müßten die Behörden sicher sein, daß keine (insbesondere durch Maul- und Klauenseuche) verseuchte Milch oder ein solches Milcherzeugnis in das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs eingeführt werde, um zu verhindern, daß Milch aus dem Ausland ein potentieller Überträger von ernsthaften tierischen Krankheiten sei. Zu diesem Zweck beruhten die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs auf dem Erfordernis, daß keine rohe Milch eingeführt werde.

Mit dieser Zielsetzung sei das System der Einfuhrlicenzen eingeführt worden. In der Praxis werde eine Lizenz erteilt, wenn der Ausfuhrstaat bestätigen könne (oder wenn der Importeur eine Bescheinigung gleichen Inhalts vorlegen könne), daß das Produktionsgebiet der Milch, die in das Vereinigte Königreich eingeführt werden solle, seit mindestens 12 Monaten frei von Maul- und Klauenseuche sei und daß die ausgeführte Milch pasteurisiert oder thermisch behandelt worden sei. Falls die Milch nicht aus einem Gebiet stamme, das seit 12 Monaten frei von Krankheiten gewesen sei, werde sie zur Einfuhr in das Vereinigte Königreich zugelassen, wenn der Exporteur nachweisen könne, daß die Milch einer UHT-Behandlung bei 140 °C für drei Sekunden unterzogen worden sei, was ein strengeres Erfordernis als die normale UHT-Behandlung darstelle, aber was notwendig sei, um sicherzustellen, daß kein Virus der Maul- und Klauenseuche vorhanden sei. Ein vollständiges Einfuhrverbot werde nicht für

erforderlich gehalten, es sei denn, daß die Behörden des Vereinigten Königreichs Grund zu der Vermutung hätten, daß die Krankheit im Produktionsgebiet nicht unter Kontrolle sei.

Dieses System individueller Einfuhrlicenzen sei weniger belastend, als die Kommission offenbar meine. Es sei nämlich für den Handel vorteilhaft, daß die Gesundheitsbehörden des Ausfuhrlandes, wenn keine den einzelnen Erzeugerländern gemeinsame Vorschriften bestünden, genau wissen könnten, was für die Einfuhr in das Vereinigte Königreich verlangt werde, bevor die Milch verladen werde.

Zudem stehe fest, daß von der Maul- und Klauenseuche befallenes Vieh Milch produzieren könne, die mit dem Virus angesteckt sei, bevor sich äußere Symptome zeigten. Die Milch dieser Tiere, die nur pasteurisiert worden sei, wodurch der Virus nicht inaktiviert werde, könne sich sehr wohl schon im Transit befinden oder tatsächlich in das Vereinigte Königreich eingeführt worden sein, bevor die Krankheit bei dem Vieh, von dem sie stamme, festgestellt werde. Es sei daher wesentlich, daß die Gesundheitsbehörden des Vereinigten Königreichs jederzeit jede Einfuhrsendung Milch in der kürzestmöglichen Zeit ausfindig machen könnten. Nur ein System der „individuellen“ oder „spezifischen“ Lizenzen biete aber eine derartige Garantie. Im Rahmen eines Systems der „allgemeinen offenen“ Lizenzen wäre eine solche Verfolgung der Einfuhrsendungen nur möglich, erstens, wenn die Zollbehörden in allen Teilen des Landes gegenüber den Gesundheitsbehörden ein System der „unmittelbaren und fortgesetzten“ Mitteilung aller Einfuhren anwendeten, und zweitens, wenn die Gesundheitsbehörden allen Zollbehörden Angaben über die Gesundheit in bezug auf alle Ausfuhrländer machen könnten, so daß die Zollbe-

hörden imstande seien, an jedem beliebigen Ort der Milcheinfuhr in das Vereinigte Königreich solche Sendungen zu stoppen, die von Gesundheitsbescheinigungen des Ausfuhrlandes begleitet seien, die wegen der späteren Entdeckung eines solchen Herdes nicht mehr als gültig betrachtet würden. Dieses System wäre kompliziert und kostspielig und biete in gesundheitlicher Hinsicht keine absoluten Garantien.

Aus diesen Gründen ist das Vereinigte Königreich der Ansicht, daß das System individueller Einfuhrlicenzen in Anbetracht des angestrebten Ziels das geeignetste und sicherste sei. Dieses System habe im übrigen seine Wirksamkeit bewiesen, als 1981 in Frankreich die Maul- und Klauenseuche ausgebrochen sei sowie während des Ausbruchs dieser Krankheit zur Zeit in Dänemark. Ihm sei niemals eine Beschwerde von Importeuren über die Langsamkeit oder Schwerfälligkeit dieses Systems zugegangen. Insbesondere habe die Klägerin in der Rechtssache Union Laitière Normande ohne Schwierigkeiten eine Einfuhrlizenz erhalten. Die Regierung des Vereinigten Königreichs bemerkt schließlich, daß nach ihrer Kenntnis andere Mitgliedstaaten (Irland, Dänemark und Belgien) ähnliche Systeme praktizierten.

2. Der Schutz der *menschlichen Gesundheit* verlange, daß sich die Behörden des Vereinigten Königreichs darüber vergewisserten, daß die Milch, sobald sie eingeführt sei, für den menschlichen Verbrauch geeignet sei, ebenso wie sie die Qualität der einheimischen Produktion kontrollierten.

Zu diesem Zweck schrieben die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs — die einheitlich für eingeführte wie für einheimische Milch gälten — vor, daß die UHT-Milch nur für den menschlichen Verbrauch verkauft werden könne,

wenn sie im Vereinigten Königreich gemäß den Erfordernissen eines Systems behandelt und verpackt worden sei, das dazu bestimmt sei, „für den Schutz des Verbrauchers sorgfältige Sicherheiten und Kontrollen zu liefern“. In dieser Hinsicht könne man sich nicht auf in anderen Mitgliedstaaten durchgeführte Behandlungen berufen, die, während sie aufgrund technischer Erfordernisse ähnlich seien, nicht mit den Behandlungen identisch seien, die im Vereinigten Königreich verlangt würden.

3. Die Regierung des Vereinigten Königreichs erklärt, sie sei von der Gültigkeit ihrer Rechtsvorschriften im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht überzeugt.

Denn es sei Sache der Mitgliedstaaten, in Ermangelung gemeinsamer Vorschriften über den Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Verbraucher alle Materialien in bezug auf die Produktion und Vermarktung der Milch in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln. Die Hindernisse für den innergemeinschaftlichen Verkehr, die sich aus den Unterschieden zwischen den nationalen Rechtsvorschriften über die Vermarktung von Milch ergäben, seien also in dem Maße hinzunehmen, in dem diese Vorschriften des nationalen Rechts als notwendig dafür anerkannt würden, zwingenden Erfordernissen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und des Verbraucherschutzes gerecht zu werden.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs vertritt unter Bezugnahme auf die Urteile des Gerichtshofes vom 16. Mai 1979 in der Rechtssache 2/78 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Königreich Belgien, Slg. 1979, 1761) und vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Rewe-Zentrale AG, Slg. 1979, 649) die Ansicht, ihre Rechtsvorschriften über die Einfuhr und Vermarktung der Milcherzeugnisse könnten nicht als ein

Verstoß gegen die Erfordernisse des Artikels 30 EWG-Vertrag betrachtet werden, soweit sie weder unvernünftig seien noch zu dem angestrebten Ziel außer Verhältnis stünden, das darin bestehe sicherzustellen, daß die für den Verbrauch im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs gelieferten Milcherzeugnisse von Mikroorganismen und giftigen Substanzen frei seien. Dagegen sei es unvernünftig, von diesen Behörden zu verlangen, daß sie sich, um den Gesundheitsschutz der im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs wohnenden Personen sicherzustellen, auf bilaterale Abkommen oder auf die Gesundheitsvorschriften der anderen Mitgliedstaaten bezögen, bis die Harmonisierungsvorschläge der Kommission, die vom Rat noch nicht angenommen worden seien, in den Mitgliedstaaten eingeführt würden.

4. Hilfsweise trägt die Regierung des Vereinigten Königreichs vor, daß die fraglichen Rechtsvorschriften „eindeutig unter die in Artikel 36 EWG-Vertrag vorgesehene Befreiung fallen, da sie zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen gerechtfertigt sind“, was nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes das Verbot des Artikels 30, von dem ihre Rechtsvorschriften erfaßt sein könnten, aufhebe. In dieser Hinsicht sei hervorzuheben, daß die fraglichen Maßnahmen in ihrer Konzeption nicht durch ein Gebot der Vereinfachung der Verwaltungslasten und -kosten diktiert seien, sondern durch ein Bestreben nach Wirksamkeit und gesundheitlicher Sicherheit. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes, wie sie sich aus den Urteilen in den Rechtssachen 251/78 und 104/75 (a. a. O.) sowie aus den Schlußanträgen des Generalanwalts Henri Mayras in der Rechtssache 244/78 (a. a. O.) ergebe, erlaube entgegen dem Vorbringen der Kommission die Annahme, daß ein Sy-

stem von Einfuhrlicenzen, wie das im Vereinigten Königreich für Milcherzeugnisse eingeführte, grundsätzlich nicht gegen die Artikel 30 ff. des Vertrages verstoße.

Das Vereinigte Königreich meint, die in seinen Augen vorrangige Bedeutung des Erfordernisses der öffentlichen Gesundheit, das der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 104/75 (a. a. O.) und vom 5. Februar 1981 in der Rechtssache 53/80 (a. a. O.) anerkannt habe und auf das die Kommission in ihren Erklärungen in der Rechtssache 272/80 (a. a. O.) hinweise, veranlasse es dazu, ein System des Verbraucherschutzes auszuarbeiten, das höchstmögliche Garantien für die Verbraucher gemäß dem vom Gerichtshof in Randnummer 15 der Entscheidungsgründe des Urteils vom 20. Mai 1976 in der Rechtssache 104/75 (a. a. O.) anerkannten Grundsatz mit sich bringe, wonach „es ... Sache der Mitgliedstaaten [ist], in den durch den Vertrag gesetzten Grenzen zu bestimmen, in welchem Umfang sie [den] Schutz [der öffentlichen Gesundheit] gewährleisten wollen, insbesondere wie streng die durchzuführen den Kontrollen ausfallen sollen“.

In diesem Zusammenhang erklärt das Vereinigte Königreich, daß es sich in Anbetracht der bakteriologischen Anfälligkeit der Milch nicht mit einer einfachen Kontrolle begnügen könne, die, wie von der Kommission vorgeschlagen, an den Orten stattfinde, an denen die Milch behandelt werde. Denn eine strenge Kontrolle des gesamten Produktionszyklus der Milch sei absolut notwendig, um die Qualität des für den Verbrauch gelieferten Enderzeugnisses zu garantieren. Zur Unterstützung dieser Behauptung legt das Vereinigte Königreich mehrere Dokumente als Anlage zu seinem Schriftsatz vor.

So ergebe sich aus einem in Nr. 398 der „Revue laitière française“ von Juni 1981 veröffentlichten Artikel mit der Überschrift „Recommandations pour l'amélioration de la qualité bactériologique du lait au niveau des laiteries“ (Anlage zur Klagebeantwortung), daß zahlreiche Faktoren für die Verschlechterung der Milch zwischen dem landwirtschaftlichen Betrieb und der Molkerei verantwortlich seien, zu denen die Lagertemperatur der Milch auf dem Bauernhof, die Mischung von Milch verschiedener Qualität, die Häufigkeit der Einsammlung und die Bedingungen, unter denen diese erfolge (ob gekühlte Behälter verwendet würden oder nicht), die Sorgfalt, mit der die Behälter und Tanks gereinigt würden, usw. gehörten. Dieser Artikel, der die Produktionsbedingungen in Frankreich behandle, lasse zumindest einen grundlegenden Unterschied zwischen dem Vereinigten Königreich und seinen Partnern in der Gemeinschaft erkennen, nämlich daß im Vereinigten Königreich die tägliche Milchsammlung „praktisch universell“ sei und, wo dies nicht der Fall sei, alle zwei Tage nach der Kühlraumlagerung der Milch durchgeführt werde, während in den anderen Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Frankreich, zumindest diesem Artikel zufolge, das Einsammeln der Rohmilch in manchmal sehr langen Abständen (zwei bis drei Tage, also sechs Melkvorgänge) erfolge, was die ernsthafte Gefahr der Bakterienvermehrung mit sich bringe und notwendigerweise zur Produktion von UHT-Milch mittelmäßiger Qualität führe (s. Anlage IV zur Klagebeantwortung, S. 3, 1. Spalte — Empfehlungen des CERN). Diese Gefahren der Verschlechterung des Enderzeugnisses würden noch verstärkt, wenn die für die UHT-Behandlung bestimmte Milch vor dieser Behandlung pasteurisiert worden sei. Die Regierung des Vereinigten Königreichs beruft sich auf zwei

wissenschaftliche Artikel¹, die sie als Anlagen 4 und 5 zu ihrer Erwiderung vorlegt, um darzutun, daß wenn Enterotoxine in pasteurisierter Milch vorhanden seien, diese sich schneller entwickeln könnten, als wenn die Milch nicht pasteurisiert worden sei, weil die Pasteurisierung, durch die die meisten Mikroorganismen zerstört werden könnten, es den in den Enterotoxinen enthaltenen Staphylokokken ermögliche, ohne Widerstand in einem fast sterilen Wachstumsmilieu zu wachsen.

Ähnlich beleuchte ein 1981 von R. Eschement und W. Steur in „Öffentliches Gesundheitswesen“ veröffentlichter Artikel mit dem Titel [übersetzt] „Incidence of enterotoxin-producing staphylococcus aureus in UHT milk“ (Anlage zur Klagebeantwortung) in besonderer Weise die Gefahren einer mangelhaften Überwachung des Produktionszyklus der Milch. Denn aus diesem Artikel, der sich auf eine in der Bundesrepublik Deutschland ausgebrochene Epidemie beziehe, die aufgrund des Vorhandenseins von Enterotoxinen in UHT-Milch dreißig Personen vergiftet habe, gehe hervor, daß man das Risiko nicht ausschließen könne, daß korrekt behandelte Milch nach der thermischen Behandlung verseucht werde und daß sich die organoleptischen Eigenschaften der verseuchten Milch nicht geändert hätten, sich beim Verbraucher also auch kein Verdacht rege.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs bemerkt, nur aufgrund sehr strenger Gesundheitsvorkehrungen, die seit vielen Jahren von ihren Behörden getroffen worden seien, um den Produktionszyklus der Milch in ihrem Hoheitsgebiet zu kontrollieren, stelle dieses Erzeugnis

keine bedeutende Krankheitsquelle für den Menschen mehr dar. Der hohe Grad an Zuverlässigkeit in gesundheitlicher Hinsicht, den ihre Milchwirtschaft erreicht habe, sei ebenfalls teilweise auf die Struktur und die Größe der betreffenden landwirtschaftlichen Betriebe zurückzuführen (diese seien im Durchschnitt erheblich größer als der Durchschnitt in den anderen Mitgliedstaaten, wie die vergleichenden Statistiken in Anlage III zur Erwiderung zeigten), was es leichter mache, die strenge Einhaltung der geltenden Bestimmungen sicherzustellen. Das Vereinigte Königreich erklärt, es besitze keine wissenschaftlichen Angaben, die die Ansicht der Kommission stützen könnten, daß Milch in den anderen Mitgliedstaaten keine Quelle von Krankheiten darstelle. Es gebe auf Gemeinschaftsebene kein System der Mitteilung des Ausbruchs von Krankheiten der in der genannten Veröffentlichung erwähnten Art, und in Ermangelung zuverlässiger statistischer Daten könne das Vereinigte Königreich nicht verstehen, wie die Kommission ohne wissenschaftliche Begründung erklären könne, „daß die Milch aufgehört hat, eine größere Krankheitsquelle für den Menschen zu sein“.

Deshalb bleibt die Regierung des Vereinigten Königreichs zum einen dabei, daß es für sie notwendig sei, den Produktionszyklus und die Vermarktung der zum Verbrauch in ihrem Hoheitsgebiet gelieferten Milch streng und umfassend zu kontrollieren, und zum anderen, daß die Ausübung dieser Kontrolle außerhalb ihres Hoheitsgebiets praktisch unmöglich sei.

Denn die Produktionskette der Milch sei überhaupt nicht vergleichbar mit dem Produktionszyklus von Fleisch in Argentinien, den die Kommission zum Vergleich herangezogen habe. Es gebe in Argentinien 25 von den britischen Behör-

1 — Donnelly u. a., Production of enterotoxin A in milk, Applied Microbiology Bd. 16 Nr. 6, Juni 1968, S. 917-924; Tatini u. a., Factors influencing the production of staphylococcal enterotoxin A in milk, Journal of Dairy Science, Bd. 54, Nr. 3, 1971, S. 312-320.

den zugelassene Betriebe, die sich bei 45 Schlachthöfen versorgten. Die Aufgabe der Gesundheitskontrolle sei außerdem zwischen der Gemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich andererseits verteilt. Um eine Gesundheitskontrolle der Milch zu erreichen, die in der Qualität den an argentinischem Fleisch vorgenommenen Kontrollen vergleichbar sei, müßten vom Vereinigten Königreich unverhältnismäßige und unvernünftige Anstrengungen verlangt werden, auch wenn man zuließe, daß die Behörden des Vereinigten Königreichs nur einige zugelassene Unternehmen kontrollierten. So ergebe sich zum Beispiel, daß die Union Laitière Normande 17 Molkereien, die von fast 40 000 Erzeugern beliefert würden, kontrolliere, also mehr als 2 300 landwirtschaftliche Betriebe je Molkerei.

Die praktischen Schwierigkeiten, unabhängig von der Frage der Kosten dieser Kontrollen, seien beträchtlich (Zulassungsverfahren, Beilegung eventueller Streitigkeiten, Befugnisse der Kontrolleure...), würden zu Ungleichheiten zwischen den Importeuren führen und würden die wirtschaftliche Entwicklungsfähigkeit zu einem Zeitpunkt herabsetzen, zu dem Diskussionen auf Gemeinschaftsebene im Hinblick auf den Erlaß eines Gemeinschaftssystems zur Kontrolle der Produktion und der Vermarktung von Milch geführt würden. Außerdem laufe ein solches System faktisch auf die Wiedereinführung eines Systems von vor der Ausfuhr erteilten Lizenzen hinaus, das dem von der Kommission beanstandeten System ähnele.

Das Vereinigte Königreich hebt unter Bezugnahme auf Statistiken, die als Anlage I seiner Erwiderung beigelegt sind (Quelle: Eurostat 1980 und EEC Dairy Facts and Figures 1981, Milk Marketing Board), auf jeden Fall hervor, der Milchhandel zwischen den Mitgliedstaaten sei

nicht so ausgedehnt, wie die Kommission zu denken scheine, und könne keineswegs als nennenswert bezeichnet werden. Man könne nicht behaupten, wie es die Kommission tue, daß ein Mitgliedstaat „keine Risiken eingeht“, wenn er Milch aus einem anderen Mitgliedstaat einführt. Es gebe keine Bestimmung des Vertrages, die von einem Mitgliedstaat verlange, sein eigenes System zum Schutz der öffentlichen Gesundheit aufzugeben und auf die von einem anderen Mitgliedstaat angewandten Gesundheitskriterien zurückzugreifen, weil sich bestimmte Mitgliedstaaten mit einem niedrigeren Grad des Schutzes begnügen.

Zu diesem Punkt bemerkt das Vereinigte Königreich außerdem, die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Gesundheitsvorschriften seien nicht harmonisiert und würden darüber hinaus von einem Mitgliedstaat zum anderen und von einer Region zur anderen innerhalb eines bestimmten Mitgliedstaats in verschiedener Weise beachtet und durchgesetzt. In diesem Zusammenhang sei hervorzuheben, daß, obgleich die Maschinen, mit denen die UHT-Behandlung der Milch erfolge, in allen Mitgliedstaaten ähnlich seien, die gesundheitliche Qualität ihrer Produktion in weitem Umfang von ihrer Unterhaltung und ihrer Einstellung gemäß Normen abhängen, die ebenfalls unterschiedlich seien und in verschiedener Weise eingehalten würden.

Dieser „Unterschied in der Auffassung“ von den Gesundheitsproblemen werde im übrigen durch die in der Gemeinschaft geführten Verhandlungen über die Harmonisierung der Gesundheitsnormen für die Herstellung der UHT-Milch klar beleuchtet. So ermächtigten die Artikel 6 und 14 des zweiten Richtlinienentwurfs des Rates die Mitgliedstaaten, von den in der Richtlinie festgelegten Qualitätsvorschriften abzuweichen, sofern die unter diesen Bedingungen erzeugte Milch nicht

ausgeführt werde. Deshalb hebt die Regierung des Vereinigten Königreichs hervor, es seien diese Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften sowie der unterschiedliche Grad ihrer Durchführung in den einzelnen Mitgliedstaaten und nicht die Anforderungen des Vereinigten Königreichs, die die Ursache der Schwierigkeiten für den freien Warenverkehr mit UHT-Milch in der Gemeinschaft seien. Das Vereinigte Königreich sei zwar bereit, die Einfuhr von Milch in sein Hoheitsgebiet nur auf Vorlage von durch andere Mitgliedstaaten erteilte Gesundheitsbescheinigungen zuzulassen, um die Gesundheit von Tieren zu schützen; es könne sich aber angesichts der beschriebenen Unterschiede nicht mit einer solchen Garantie begnügen, wenn es sich um die Lieferung ausländischer Milch für den menschlichen Verbrauch handle.

In bezug auf die freie Einfuhr von UHT-Rahm und aromatisierter UHT-Milch in das Vereinigte Königreich bemerkt die Regierung des Vereinigten Königreichs, ihre Behörden hätten die erforderlichen Konsultationen eingeleitet, um diese Erzeugnisse der gleichen Regelung wie die nichtaromatisierte Milch zu unterwerfen, und, da diese Kontrollen nun sowohl für einheimische als auch für eingeführte Lieferungen von Rahm und aromatisierter Milch gelten würden, könne diese Maßnahme nicht mehr als diskriminierend betrachtet werden. Diese zukünftige Regelung für Rahm und aromatisierte Milch, die von den gleichen Geboten der öffentlichen Gesundheit wie die Rechtsvorschriften für UHT-Milch diktiert werde, sei ebenfalls nach dem Gemeinschaftsrecht gültig.

Zu dem im Vereinigten Königreich aufgestellten Erfordernis der Neuverpackung und damit Neubehandlung eingeführter UHT-Milch weist die Regierung des Vereinigten Königreichs darauf hin,

daß diese Rechtsvorschriften, die weit vor dem Verbrauch von UHT-Milch entstanden seien, bewirkten, daß diese Milch nicht auf den Markt des Vereinigten Königreichs gelange. Die Allgemeinheit werde also sowohl gegen einen etwaigen Behandlungsfehler der Milch als auch gegen die Möglichkeit geschützt, daß sich die Milch vor der Behandlung in einem nicht zufriedenstellenden Zustand befunden habe. Der Umstand, daß dieses Erfordernis im vorliegenden Fall der UHT-Milch dazu führe, die Einfuhr dieses Erzeugnisses wegen der damit verbundenen erhöhten Kosten unmöglich zu machen, habe zwar zur Folge, daß eine Handelsbeschränkung entstehe, diese sei aber zum Schutze der öffentlichen Gesundheit gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt.

Aus diesen Gründen ist die Regierung des Vereinigten Königreichs der Auffassung, daß bei Fehlen gemeinsamer Bestimmungen die Maßnahmen, die sie in Kraft gesetzt habe, um die Unschädlichkeit der in ihrem Hoheitsgebiet verzehrten UHT-Milch sicherzustellen, nach dem Vertrag gerechtfertigt seien.

3. Die Regierung der Französischen Republik

Die französische Regierung untersucht die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs und trägt vor, sie hätten folgende Wirkung:

- Sie verlangten von jedem Importeur, der Milch in das Vereinigte Königreich einführen wolle, daß ihm zuvor eine Einfuhrlizenz erteilt werde, deren Zweck darin bestehe, die Gesundheit von Tieren zu sichern;
- sie zwängen jeden Importeur, der Milch verkaufen wolle, eine Händlerlizenz zu erwerben, was in Wirklichkeit bedeute, daß er selbst im Vereinigten Königreich niedergelassen

sein und sein Erzeugnis im Vereinigten Königreich behandeln und verpacken müsse; dies ergebe sich aus den Voraussetzungen für die Erteilung dieser Lizenz und aus dem Zugeständnis der Behörden des Vereinigten Königreichs in dem Schreiben vom 27. April 1979, das die Antwort der Regierung des Vereinigten Königreichs auf eine Frage des Gerichtshofes in der Rechtssache 244/78 (a. a. O.) enthalte.

1. Die französische Regierung ist der Ansicht, die Maßnahmen des Vereinigten Königreichs stellten für die Einfuhr und Vermarktung ausländischer Milch zwei unüberwindliche Schranken dar und es sei unbestreitbar, daß sie den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar und tatsächlich behinderten. Als solche könnten diese Hindernisse für den freien Warenverkehr nur als „Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen“ im Sinne von Artikel 30 EWG-Vertrag bezeichnet werden.

Die bloße Existenz dieser Maßnahmen — auch angenommen, sie hätten keine restriktive Auswirkung auf den Handel — verstoße nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes bereits gegen Artikel 30 EWG-Vertrag. Denn die Existenz einer Einfuhrlizenz, die nur auf Vorlage einer Bescheinigung erteilt werden könne, aus der hervorgehe, daß die für die Einfuhr bestimmte Milch entweder pasteurisiert oder während mindestens drei Sekunden bei 140 ° C behandelt worden sei, entspreche der Definition der Maßnahme gleicher Wirkung, deren „Begriff... auch die Verpflichtung [umfaßt], eine Bescheinigung darüber vorzulegen, daß die einzuführenden Futtermittel im Ausfuhrland einer bestimmten Behandlung unterzogen worden sind“, wie es im Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 251/78 (a. a. O.) ausgeführt sei. Das

gleiche gelte für die Verpflichtung zur Verpackung und damit Neubehandlung der Milch in einer im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs zugelassenen Einrichtung, eine Verpflichtung, die der Erlangung einer Händlerlizenz vorhergehe. Erst recht verstoße die kombinierte Wirkung dieser beiden Arten von Maßnahmen (Einfuhrlizenz und Vermarktungslizenz) gegen die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach die rechtliche Qualifizierung der handelsbeschränkenden Maßnahmen nicht dadurch geändert werde, daß diese Maßnahmen scheinbar nicht diskriminierend seien.

2. Die französische Regierung räumt ein, daß gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßende Maßnahmen dennoch nach Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt sein könnten. Der Rückgriff auf die Ausnahme des Artikels 36 sei jedoch nur zulässig, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt seien:

- nämlich daß mit den abweichenden Maßnahmen eines der in Artikel 36 aufgezählten berechtigten Ziele erreicht werde,
- und daß die Maßnahmen „gerechtfertigt“ seien, das hieße, daß nachgewiesen werde, daß diese Maßnahmen notwendig seien und keine verschleierte Handelsbeschränkung darstellten.

a) In dieser Hinsicht bemerkt die französische Regierung, der Mitgliedstaat, der sich auf die Ausnahmeregelung des Artikels 36 berufe, habe zu beweisen, daß die Anwendung dieser Bestimmung gerechtfertigt sei. Dies ergebe sich aus der Notwendigkeit, diese Bestimmung streng auszulegen, da sie dazu ermächtige, von einer der Grundlagen der Gemeinschaft abzuweichen, und dies werde bestätigt durch die vom Gerichtshof in mehreren Rechtssachen eingeschlagene

Richtung, wobei am überzeugendsten in diesem Punkt das Urteil vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (a. a. O.) sei, das im übrigen durch andere Entscheidungen bestätigt worden sei, wie durch die Urteile vom 9. Dezember 1981 in der Rechtssache 193/80 (Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Italienische Republik, Slg. 1981, 3019) und vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 272/80 (a. a. O.).

Die französische Regierung ist der Ansicht, das Vereinigte Königreich habe keineswegs den Beweis erbracht, daß seine Gesundheitsmaßnahmen gerechtfertigt seien, und weist im voraus jede Beweisführung zurück, mit der sie überzeugt werden solle, daß das von ihr verfolgte berechnete Ziel des Schutzes der Gesundheit von Menschen und Tieren durch andere, weniger restriktive Methoden erreicht werden könne. Das Vereinigte Königreich habe nämlich in Absatz 63 seiner Klagebeantwortung ausgeführt, daß es keine praktischen Mittel habe, sich von der Angemessenheit der (von den anderen Mitgliedstaaten angewandten) Methoden für den angestrebten Schutzzweck zu überzeugen, womit das Vereinigte Königreich zu verstehen gegeben habe, daß, selbst wenn ein Mitgliedstaat Beweis dafür anbiete, daß seine Produktion den qualitativen Kriterien des Vereinigten Königreichs genüge, dieses Angebot als gegenstandslos zurückgewiesen werden würde.

Die französische Regierung erklärt, sie messe diesem Verfahrenspunkt eine große Bedeutung bei, denn er sei Voraussetzung für den Erfolg der Zusammenarbeit, die die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, wie sie unter anderem im Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 272/80 (a. a. O.) zum Ausdruck komme, einzuführen hätten, um die Kontrollen auf den noch nicht vom Gemeinschafts-

recht harmonisierten Gebieten abzubauen. Diese Zusammenarbeit setze aber die Verpflichtung zur gutgläubigen Kooperation voraus, und die Haltung des Vereinigten Königreichs könne keine feste Grundlage für eine solche Zusammenarbeit darstellen, wenn diese Regierung von den anderen Mitgliedstaaten verlange, daß sie die Bestimmungen ihrer Regelung einschließlich ihrer nebensächlichsten Vorschriften absolut und wörtlich einhielten.

b) Die französische Regierung ist außerdem der Auffassung, die Regierung des Vereinigten Königreichs, die keineswegs nachgewiesen habe, daß die von ihr erlassenen Bestimmungen unbedingt notwendig seien und nicht durch weniger restriktive Kontrollverfahren ersetzt werden könnten, beschränke sich darauf, die in den anderen Mitgliedstaaten angewandten Methoden und durchgeführten Kontrollen in Zweifel zu ziehen, zu behaupten, daß kein System der bilateralen Kooperation praktikabel sei, und den Schluß zu ziehen, daß nur eine vollständige Neubehandlung der Milch ihre Befürchtungen in bezug auf den Schutz der öffentlichen Gesundheit ausräumen könne.

Die französische Regierung bemerkt, sie könne nicht anerkennen, daß dieses Vorbringen, von dem sie hervorhebt, daß es auf einem einzigartigen Mißtrauen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten beruhe, eine Beweisführung darstellen könne. Wenn alle Mitgliedstaaten diese Argumentation allgemein anzuwenden hätten, würden zahlreiche Handelshindernisse auf dem Nahrungsmittelsektor wieder auftreten oder auf Gebieten, auf denen sie niemals bestanden hätten, auftreten, obgleich ihre Beseitigung durchgeführt werden sei, ohne daß dies einen plötzlichen neuen Krankheitsausbruch zur Folge gehabt habe, der auf die schlechte Qualität der auf Vorlage von

Gesundheitskontrollbescheinigungen, die vom Mitgliedstaat des Ursprungs dieser Erzeugnisse erteilt worden seien, zurückzuführen gewesen sei.

Das Vereinigte Königreich könne sich also, weil es nicht den Beweis für seine Behauptungen erbracht habe, nicht auf Artikel 36 berufen, um ein System zum Schutz der öffentlichen Gesundheit zu rechtfertigen, das seinen Markt in dieser exzessiven Weise schütze und selbst so exzessiv sei.

3. Hilfsweise versucht die französische Regierung jedoch noch nachzuweisen, daß die Anforderungen des Vereinigten Königreichs „ungerechtfertigt, diskriminierend und willkürlich“ seien. Nach ihrer Analyse beruhen die Anforderungen des Vereinigten Königreichs in bezug auf die Neubehandlung und Neuverpackung auf der Vorstellung, daß man nicht während der Behandlung oder Verpackung der UHT-Milch eine Ansteckung ausschließen könne und daß die UHT-Milch, um die höchste Qualität zu sichern, vom Erzeuger bis zum Verbraucher „beobachtet“ werden müsse. Die Behörden des Vereinigten Königreichs hätten sich nicht davon überzeugen können, daß eine solche „Beobachtung“ in allen Fällen in den anderen Mitgliedstaaten durchgeführt werden könne.

a) In dieser Hinsicht trägt die französische Regierung erstens vor, alle Mitgliedstaaten hätten die gleiche Überzeugung von der Notwendigkeit, jedes Risiko der Verschlechterung der Hygienevoraussetzungen der Milch zu bekämpfen, und hätten zu diesem Zweck seit 30 Jahren umfassende und strenge Rechtsvorschriften erlassen. Beispielsweise seien im französischen Recht die Bedingungen des Melkens und der Aufbewahrung auf dem Bauernhof, des Einsammelns, des Transports zur Molkerei, der Haltbarmachung, der Pasteurisierung, der UHT-

Sterilisierung, der Verpackung, der Lagerung und des Transports zu den Verkaufsstellen und schließlich des Anbietens zum Verkauf geregelt. Die Einhaltung dieser Vorschriften werde durch die regelmäßigen Kontrollen gesichert, die sowohl die tierärztlichen Dienststellen und die Dienststellen für Nahrungsmittelhygiene des Landwirtschaftsministeriums als auch die Dienststelle für Betrugsbekämpfung und Qualitätskontrolle des Ministeriums für Verbraucherangelegenheiten durchführten, und Verstöße gegen diese Bestimmungen würden streng bestraft.

Deshalb erklärt die französische Regierung, aus der Anwendung dieser Regelung ergebe sich, daß die in Frankreich produzierte UHT-Milch den anspruchsvollsten Qualitätsnormen entspreche. Als Beweis für diese hohe Qualität beziehe sie sich auf die Bescheinigung über die Qualität der von der Union Laitière Normande produzierten französischen UHT-Milch, die am 20. Oktober 1971 vom National Institute for Research in Dairying (Shinfield, Reading RG 29 AT) ausgestellt wurde und deren Text ihrem Schriftsatz beigefügt ist.

b) Zweitens bemerkt die französische Regierung, die vom Vereinigten Königreich für Milch, die von seinen Staatsangehörigen verzehrt werde, verlangte Perfektion bestehe nicht einmal in ihrem Hoheitsgebiet. Die Produktionszyklen der UHT-Milch im Vereinigten Königreich unterlägen den gleichen Gefahren wie die der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, und zahlreiche Verschlechterungsfaktoren seien im Vereinigten Königreich festgestellt worden, wie ein Artikel aus der Revue „Milk Producer“ vom September 1981 im Anhang zu ihrem Schriftsatz zeige. Nach diesem Artikel, der sich auf die Testergebnisse über die Ansteckung durch Antibiotika der in England und Wales be-

handelten Milch beziehe, sei die negative Testrate 14 % hinsichtlich der Molke-reien in England und Wales, was mehr als zehnmal höher sei als die Ergebnisse anderer Erzeugerländer, darunter die Niederlande, Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland, wo die entsprechende Rate etwa 1,5 % gewesen sei.

c) Drittens sei die Doppeldeutigkeit des Arguments des Vereinigten Königreichs hervorzuheben, daß die Behörden des Vereinigten Königreichs, indem sie auf einer Behandlung im Vereinigten Königreich bestünden, alle Unsicherheiten in bezug auf den Zustand der Milch aus anderen Mitgliedstaaten entweder vor oder nach der UHT-Behandlung beseitigen wollten. Denn die zweite UHT-Behandlung einer Milch sei praktisch ohne Wirkung auf die Mikroorganismen, die durch die erste Behandlung nicht zerstört worden seien, weshalb das Erfordernis der Neubehandlung, obgleich es in wirtschaftlicher Hinsicht prohibitiv sei, nicht dazu dienen könne, die Unsicherheiten zu beseitigen, die die Behörden des Vereinigten Königreichs beschäftigten. Insbesondere sei wissenschaftlich erwiesen, daß, wenn Milch einer zweiten UHT-Behandlung unterzogen worden sei, sie gewöhnlich eine negative Reaktion beim Aschaffenburg-Trübungs-Test zeige, was genüge, um sie ungeeignet für den menschlichen Verbrauch zu machen, da eine positive Reaktion bei diesem Test eine notwendige Voraussetzung für die Qualifizierung als UHT-Milch sei. Aus diesem Grund seien entweder die Erfordernisse der öffentlichen Gesundheit, die den Gesetzgeber des Vereinigten Königreichs geleitet hätten, nur ein Vorwand, um eine zweite, unnötige und kostspielige Behandlung vorzuschreiben, oder diese Erfordernisse seien wirklich fundamental, so daß nur ein völliges Verkaufsverbot für eingeführte Milch, auch wenn sie erneut behandelt worden sei, diese

Erfordernisse erfüllen könne. Die französische Regierung fragt sich deshalb, ob die Argumentation des Vereinigten Königreichs praktisch nicht so zu verstehen sei, daß sie seine Absicht aufdecke, den Verkauf eingeführter UHT-Milch für den menschlichen Verbrauch im Vereinigten Königreich niemals zu erlauben, selbst wenn die Milch erneut behandelt worden sei.

d) Viertens weist die französische Regierung auf den Widerspruch in der Haltung des Vereinigten Königreichs hin, indem es die Einfuhr und Vermarktung von UHT-Milch streng regelt, während die Einfuhr von UHT-Rahm und aromatisierter UHT-Milch nicht dem Erfordernis einer zweiten Behandlung unterläge. Diese Erzeugnisse kämen aus den gleichen Fabriken, würden aus den gleichen Milchsammlungen erzeugt und in der gleichen Weise wie UHT-Milch, die nicht aromatisiert sei, behandelt. Die Vermarktung dieser Erzeugnisse aus französischen Molkereien im Vereinigten Königreich während vieler Jahre habe jedoch zu keinem Zwischenfall oder zu einer Verseuchung geführt, und diese auf Erzeugnisse, die in allen Punkten vergleichbar seien, angewandte unterschiedliche Behandlung sei ein Beweis für den „fragilen Charakter der wissenschaftlichen Nachweise“, die das Vereinigte Königreich zur Begründung des Erfordernisses der zweiten Behandlung vorgelegt habe. Die kürzliche Entscheidung des Landwirtschaftsministeriums vom 9. Oktober 1981, die restriktiven Bestimmungen auf Rahm und aromatisierte Milch zu erstrecken, habe das Bestehen des Gesundheitsrisikos nicht verringert, auch wenn die Kohärenz der Maßnahmen damit formal wiederhergestellt worden sei.

e) Schließlich hebt die französische Regierung die große Ähnlichkeit der Auf-

fassungen in Gesundheitsangelegenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten in bezug auf Milch hervor, um die Unbegründetheit und Übermäßigkeit der vom Vereinigten Königreich erlassenen Maßnahmen aufzuzeigen.

Die Methoden zur Kontrolle des Produktionszyklus der Milch von der Einsammlung bis zum Verbrauch seien weitgehend standardisiert, und die Definition der UHT-Milch sei praktisch harmonisiert, wie aus dem Vorschlag für eine Gemeinschaftsrichtlinie (Dok. R/3187/1/78) vom 22. Dezember 1978 hervorgehe, in deren Anhang A Kapitel V Nr. 5 drei Bedingungen festgelegt seien, die eine Milch erfüllen müsse, um als UHT-Milch bezeichnet werden zu können; schließlich würden meistens die gleichen Maschinen, die von einer geringen Anzahl von Fabrikanten hergestellt seien, auf beiden Seiten des Kanals verwendet. Diese Übereinstimmung der Ansichten und Methoden erkläre sich auch durch die geringe Anzahl der zur Zeit bekannten technischen Verfahren zur Sterilisierung der Milch (drei).

Abschließend faßt die französische Regierung ihren Standpunkt zusammen, indem sie vorträgt, daß das Vereinigte Königreich nicht habe nachweisen können, daß die beanstandeten Maßnahmen objektiv begründet seien oder daß diese übermäßigen Maßnahmen irgendeinen anderen Zweck hätten, als einen absoluten territorialen Schutz herbeizuführen. Außerdem beruhten diese Maßnahmen auf einem Mißtrauen gegenüber den Praktiken der anderen Mitgliedstaaten und wiesen darüber hinaus Widersprüche auf, die in der Haltung des Vereinigten Königreichs in bezug auf die Einfuhr von UHT-Rahm, aromatisierter Milch und Butter lägen. Das letztgenannte Erzeugnis werde in großen Mengen in das Vereinigte Königreich eingeführt, und die gesundheitlichen Bedenken, die ge-

gen die Einfuhr von Milcherzeugnissen geltend gemacht würden, stünden diesen Einfuhren nicht entgegen.

4. Die Regierung des Vereinigten Königreichs

Die Regierung des Vereinigten Königreichs nimmt in ihrer Erwiderung zum Streithilfevorbringen der französischen Regierung Stellung und erklärt, daß sie ihrer Ansicht nach diese Argumentation in ihrer Klagebeantwortung ausführlich zurückgewiesen habe.

a) Was zunächst die Pflichten eines Mitgliedstaats angehe, der sich auf Artikel 36 EWG-Vertrag berufe, so habe die Regierung des Vereinigten Königreichs zwar nachzuweisen, daß die fraglichen Maßnahmen tatsächlich den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckten, was sie glaube, getan zu haben; daraus folge jedoch nicht, daß das Vereinigte Königreich, um seine Maßnahmen zu rechtfertigen, beweisen müsse, daß die Milch aus anderen Mitgliedstaaten eine Bedrohung für die Gesundheit von Menschen oder Tieren darstelle.

Die Regierung des Vereinigten Königreichs erinnert erneut daran, daß der Schutz der öffentlichen Gesundheit in Anbetracht der Kompliziertheit der Faktoren, die bei der Milchproduktion eine Rolle spielten, und in Anbetracht der bakteriologischen Anfälligkeit dieses Erzeugnisses nicht durch eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Dienststellen der verschiedenen Mitgliedstaaten gewährleistet werden könne, so lange kein gemeinsames Normensystem bestehe. Die Zusammenarbeit, auf die der Gerichtshof in der Rechtssache 272/80 (a. a. O.) hingewiesen habe, könne im vorliegenden Fall nicht gelten, berücksichtige man die Vielfältigkeit der Probleme, die in der Klagebeantwortung aufgezeigt worden seien, und stehe auch in direktem Widerspruch zu den Schluß-

anträgen von Generalanwalt Mayras in der Rechtssache 244/78 (a. a. O.). Jedenfalls verstehe die Regierung des Vereinigten Königreichs die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, auf die sich die französische Regierung berufen habe, als eine der den Mitgliedstaaten eröffneten Möglichkeiten, den freien Warenverkehr zu erleichtern, aber nicht in der Weise, daß damit eine Verpflichtung aufgestellt werde, ein Einvernehmen zwischen den nationalen Behörden zu erzielen.

b) Zweitens weist die Regierung des Vereinigten Königreichs darauf hin, daß sie keineswegs die Absicht habe, die Qualität der Milchproduktion in den anderen Mitgliedstaaten in Mißkredit zu bringen. Das „Mißtrauen“, das sie gegenüber diesen Erzeugnissen zu erkennen gegeben habe und das die französische Regierung in ihren Erklärungen erwähnt habe, sei nur eine Illustration der Tatsache, daß sie, da sie kein greifbares Mittel besitze, um die Qualität der Produktionsbedingungen der Milch in den anderen Mitgliedstaaten sicherzustellen, nicht bereit sei, für den menschlichen Verbrauch eingeführte Milch zu akzeptieren, die nach Gesundheitsvorschriften hergestellt sei, die sich von denen, die sie ihren eigenen Erzeugern auferlege, unterscheiden und über die sie keine Kontrolle ausüben könne.

c) Die Regierung des Vereinigten Königreichs weist schließlich die Analyse ihrer Rechtsvorschriften durch die französische Regierung zurück, wonach die Anforderungen des Vereinigten Königreichs in bezug auf die Neubehandlung und Neuverpackung der eingeführten UHT-Milch „ungerechtfertigt, willkürlich und diskriminierend“ sind.

Man könne nicht, wie es die französische Regierung tue, von der Auffassung aus-

gehen, daß die technischen Normen und Verfahren hinsichtlich der UHT-Milch harmonisiert seien oder eine von einem Mitgliedstaat zum anderen gleichwertige Garantie böten.

Die von der Weltgesundheitsorganisation aufgestellten Normen seien nämlich nicht allgemein anerkannt und müßten im April 1982 in Rom erneut erörtert werden. Außerdem seien die Harmonisierungsarbeiten auf Gemeinschaftsebene in wesentlichen Punkten noch längst nicht abgeschlossen und richteten sich darauf, ein doppeltes Vorschriftensystem einzuführen, je nachdem, ob das Erzeugnis für die Ausfuhr oder für den inländischen Verbrauch bestimmt sei. Die Schwierigkeiten, die dem Abschluß dieser Arbeiten entgegenstünden, bewiesen, wie weit die Materie noch von einer De-facto-Harmonisierung entfernt sei.

Was die bei der Behandlung der UHT-Milch angewandte Technologie angehe, so verlangten die Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs, daß die eingesetzten Maschinen mit einem Mechanismus zur ständigen Registrierung der Temperaturen ausgestattet seien, daß die Unterlagen der Produktionszentren während einer bestimmten Mindestzeit aufbewahrt würden und schließlich daß die produzierte Milch dem „colony count test“ unterzogen werde (Milk, Special Designation, Regulations 1977, Anhang 2, Teil IVa, Absatz 3). Die Regierung des Vereinigten Königreichs bemerkt, daß nach ihrer Kenntnis keines dieser Erfordernisse im französischen Recht aufgestellt sei.

Was schließlich die Modalitäten der in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen betreffe, so sei es der Regierung des Vereinigten Königreichs, da sie beträchtliche Anstrengungen in ihrem Hoheitsgebiet unternommen habe, um die mit der Produktion und dem Einsammeln der Milch verbundenen Risiken zu verringern, unmöglich, den Stand-

punkt der französischen Regierung zu unterschreiben, wonach sämtliche Mitgliedstaaten gleichwertige Kontrollsysteme anwendeten und durchsetzten.

Das Vereinigte Königreich erkennt nicht an, daß dies so ist, und vertritt die Ansicht, daß die Beibehaltung der im vorliegenden Verfahren beanstandeten Maßnahmen deshalb gerechtfertigt sei, bis Gemeinschaftsmaßnahmen erlassen seien, denn das Vereinigte Königreich könne beim gegenwärtigen Stand der Dinge unmöglich wissen, ob in jedem Einzelfall tatsächlich angemessene Vorsichtsmaßnahmen ergriffen worden seien.

IV — Antworten der Parteien auf die Fragen des Gerichtshofes

a) Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat ihre Antworten am 30. September 1982 übermittelt.

1. Daraus ergibt sich, daß nur wenige von den angeforderten Statistiken verfügbar sind. Jedoch konnten einige nützliche Zahlen angegeben werden:

Produktion von UHT-Milch im Vereinigten Königreich in den Jahren 1981 und 1982:	53 Mio. l
Produktion von UHT-Rahm im Vereinigten Königreich im Jahr 1980:	6 000 t
Einfuhren von UHT-Rahm in das Vereinigte Königreich im Jahr 1980:	3 475 t

— Auf UHT-Milch entfällt zur Zeit 0,7 % des gesamten Verbrauchs von Flüssigmilch im Vereinigten Königreich.

— In den Jahren 1980 und 1981 entfielen zumindest 99,7 % des Verbrauchs an UHT-Milch im Vereinigten Königreich auf die einheimische Produktion (ungefähr 25 % bei UHT-Rahm).

2. Hinsichtlich der Art des angewandten Systems von Einfuhrlicenzen verweist das Vereinigte Königreich im wesentlichen auf seine früheren Schriftstücke zur Beschreibung dieses Systems. Es erklärt jedoch, es handele sich um ein System *spezifischer* Einfuhrlicenzen, bei denen die Voraussetzungen für die Erteilung je nach der Gesundheitssituation der Produktionsstätte variierten. Die Lizenz könne auf ein Einfuhrgeschäft beschränkt werden oder sich nur auf eine bestimmte Zeit beziehen. Soweit sich nichts in der Gesundheitssituation der Produktionsstätte ändere, werde keine Qualitätskontrolle der eingeführten Milch durchgeführt, da für diese eine Lizenz gelte.

Schließlich trägt das Vereinigte Königreich vor, die Voraussetzungen für die Einfuhr von loser UHT-Milch entsprächen denen für verpackte UHT-Milch; es sei jedoch darauf hinzuweisen, daß ein solcher Transport loser Milch nicht praktikabel sei.

b) Die Kommission hat ihre Antworten am 1. Oktober 1982 übermittelt.

1. In bezug auf die Produktions-, Handels- und Verbrauchsstatistiken stellt die Kommission fest, es gebe keine zuverlässigen und vollständigen Zahlen. Sie meint jedoch, daß der Handel mit UHT-Milch und UHT-Rahm zwischen den Mitgliedstaaten ausgedehnt sei, weil es sich dabei um die sichersten Milch- und Rahmarten handele.

2. Was die Ähnlichkeit der in den Mitgliedstaaten geltenden Gesundheitsvorschriften über die Behandlung der Milch durch das UHT-Verfahren und ihre Verpackung betrifft, so beruft sich die Kommission auf die Antworten auf ihre Auskunftersuchen, die sie im März 1980 und dann im Oktober 1982 an die Mitgliedstaaten gerichtet habe. Sie legt für

jeden dieser Staaten (mit Ausnahme von Italien und Griechenland) die auf UHT-Milch anwendbaren Vorschriften (Behandlung und Verpackung) dar, die tatsächlich sehr ähnlich sind.

3. Hinsichtlich der in den anderen Mitgliedstaaten angewandten Einfuhrregelungen nennt die Kommission Einzelheiten der verschiedenen nationalen Bestimmungen. Daraus ergibt sich folgendes:

Das Vereinigte Königreich ist der einzige Mitgliedstaat, der eine zweite Behandlung der UHT-Milch verlangt.

Das Vereinigte Königreich und Irland sind die einzigen Mitgliedstaaten, die ein System von Einfuhrlicenzen anwenden.

Die anderen Mitgliedstaaten verlangen nur, daß die UHT-Milch gemäß bestimmten Hygienevorschriften behandelt wird. Die eingeführten Erzeugnisse werden dann durch Stichproben ebenso wie die im Inland produzierte Milch kontrolliert.

Bestimmte Mitgliedstaaten (Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland und Luxemburg) verlangen außerdem die Vorlage einer tierärztlichen Bescheinigung, die von einem Tierarzt des Ausfuhrmitgliedstaats ausgestellt wird und aus der hervorgeht, daß die Milch die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt.

4. Die Kommission trägt schließlich vor, die Vorschläge für Richtlinien über die Gesundheitsanforderungen, denen die thermisch behandelte Milch genügen müsse, seien seit 1972 mit einer enttäuschenden Langsamkeit vorangekommen und es bestehe keine Aussicht darauf, daß sie in naher Zukunft angenommen würden.

V — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 10. November 1982 mündlich verhandelt. Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. Dezember 1982 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 22. Mai 1981 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag eine Klage auf Feststellung erhoben, daß das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die Einfuhr von Milch und Rahm, die nach dem UHT-Verfahren behandelt worden sind, sowie den Verkauf dieser Erzeugnisse in seinem Hoheitsgebiet Beschränkungen unterworfen hat.
- 2 Das Ultra-Hoch-Temperatur-Verfahren, bei dem das Erzeugnis während einer kurzen Zeit auf einer Temperatur von weit über 100 °C gehalten wird, ermöglicht es, daß die so behandelte Milch mehrere Monate bei Zimmertem-

peratur aufbewahrt werden kann, sofern sie unmittelbar nach dieser Behandlung in hermetisch verschlossenen sterilen Behältern aseptisch verpackt wird.

- 3 Die Klage bezieht sich insbesondere auf eine Reihe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, mit denen die Einfuhr, die Verpackung und der Verkauf der nach diesem Verfahren behandelten Milch und Milcherzeugnisse in den verschiedenen Teilen des Vereinigten Königreichs geregelt werden. Die kombinierte Wirkung dieser Vorschriften läßt sich wie folgt zusammenfassen:
 - UHT-Milch und UHT-Rahm können nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde, die durch eine Einfuhrlizenz ausgewiesen wird, nach England, Wales, Nordirland und Schottland eingeführt werden. Diese Vorschrift gilt jedoch nicht für UHT-Milch und UHT-Rahm aus Irland, die unmittelbar nach Nordirland eingeführt werden.
 - UHT-Milch (einheimische oder eingeführte) darf in England, Wales und Schottland nur durch zugelassene Molkereien oder Verkäufer mit einer Händlerlizenz vermarktet werden. Diese Lizenz verlangt vom Wirtschaftsteilnehmer, daß er die Milch in einer von der zuständigen örtlichen Behörde zugelassenen Molkerei verpackt.
 - Seit der neuen Regelung für Milch und Rahm in Nordirland (S. R. 1981 Nrn. 233 und 234) können UHT-Milch und UHT-Rahm in Nordirland nur zum Verkauf angeboten werden, wenn sie gemäß den in diesem Gebiet geltenden Anforderungen hergestellt sind. Bevor diese Regelung am 31. Juli 1981 in Kraft trat, war jeder Verkauf von UHT-Milch und UHT-Rahm in Nordirland verboten.
- 4 Die Kommission ist der Ansicht, die vom Vereinigten Königreich eingeführten Maßnahmen stellten durch Artikel 30 EWG-Vertrag untersagte Maßnahmen gleicher Wirkung wie Einfuhrbeschränkungen dar und seien nicht im Hinblick auf Artikel 36 gerechtfertigt.

Zur Zulässigkeit der Anträge der Kommission

- 5 In ihrer Klageschrift hat die Kommission die Feststellung beantragt, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 nur hinsichtlich der am 7. November 1980, dem Zeitpunkt der an das Vereinigte Königreich gerichteten mit Gründen versehenen Stellungnahme gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag, geltenden Bestimmungen verstoßen hat. Nach diesem

Zeitpunkt sind jedoch die Rechtsvorschriften in Nordirland durch die Regelung von 1981 (S. R. 1981 Nrn. 233 und 234) geändert worden, die am 10. Juli 1981 erlassen wurde und am 31. Juli 1981 in Kraft getreten ist. Diese Regelung hat die Ersetzung eines vollständigen Verkaufsverbots für UHT-Milch und UHT-Rahm in Nordirland durch eine Regelung bewirkt, wonach dieser Verkauf nur zulässig ist, wenn die genannten Erzeugnisse gemäß den Anforderungen der in Nordirland geltenden Bestimmungen produziert worden sind. Die Kommission hat in ihrer Erwiderung beantragt, die Feststellung der Vertragsverletzung auf diese Neuregelung zu erstrecken. Es ist zu prüfen, ob dieser Antrag zulässig ist.

- 6 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 25. September 1979 in der Rechtsache 232/78 (Kommission/Französische Republik, Slg. 1979, 2729) ausgeführt hat, kann eine Partei, auch wenn Artikel 42 der Verfahrensordnung unter bestimmten Voraussetzungen das Vorbringen neuer Angriffs- und Verteidigungsmittel zulässt, im Laufe des Verfahrens nicht den Streitgegenstand selbst abändern. Deswegen ist die Begründetheit der Klage allein anhand der in der Klageschrift enthaltenen Anträge zu prüfen. Außerdem grenzen im Rahmen eines von der Kommission nach Artikel 169 EWG-Vertrag eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens das Schreiben der Kommission an den Mitgliedstaat, in dem dieser zur Äußerung aufgefordert wird, und sodann die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission den Streitgegenstand ein, der danach nicht mehr erweitert werden kann. Denn die Möglichkeit für den betreffenden Staat, sich zu äußern, stellt, auch wenn er meint, davon nicht Gebrauch machen zu müssen, eine vom Vertrag beabsichtigte wesentliche Garantie dar, deren Beachtung ein substantielles Formerfordernis des Verfahrens auf Feststellung der Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats ist.
- 7 Daraus folgt, daß die von der Kommission in ihrer Erwiderung gestellten neuen Anträge in bezug auf die 1981 für Nordirland erlassene Regelung unzulässig sind. Da die Kommission jedoch ihre früheren Anträge nicht ausdrücklich zurückgenommen hat, sind diese zulässig, soweit sie sich zur Begründung des behaupteten Vertragsverstoßes auf die zum Zeitpunkt der mit Gründen versehenen Stellungnahme in Nordirland geltende Regelung beziehen.

Zur Begründetheit der Klage

1. Die beanstandeten Maßnahmen im allgemeinen

- 8 Das Vereinigte Königreich trägt vor, bei Fehlen einer gemeinsamen Regelung sei es Sache der Mitgliedstaaten, alle Fragen in bezug auf die Erzeugung und Vermarktung der Milch in ihrem eigenen Hoheitsgebiet zu regeln, weshalb die beanstandeten nationalen Bestimmungen für UHT-Milch und UHT-Rahm nicht in den Geltungsbereich des Artikels 30 EWG-Vertrag fielen. Diese Ansicht ist zurückzuweisen. Das Fehlen einer gemeinsamen Regelung oder von Harmonisierungsrichtlinien in bezug auf die Erzeugung oder Vermarktung einer Ware genügt nicht, um zu verhindern, daß diese Ware in den Geltungsbereich des in Artikel 30 EWG-Vertrag aufgestellten Verbots fällt. Das Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen bezieht sich nämlich auf jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handelsverkehr unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.

2. Das Erfordernis einer spezifischen Einfuhrlizenz

- 9 Der Gerichtshof hat bereits für Recht erkannt, daß Artikel 30 der Anwendung solcher nationalen Rechtsvorschriften in den innergemeinschaftlichen Beziehungen entgegensteht, die, auch nur als reine Formalität, Einfuhrlicenzen oder irgendein anderes ähnliches Verfahren verlangen.
- 10 Das Vereinigte Königreich macht geltend, es bestehe eine große Flexibilität bei der Gewährung solcher Einfuhrlicenzen. Der Gerichtshof hat jedoch in ständiger Rechtsprechung (Urteil vom 24. 1. 1978 in der Rechtssache 82/77, Van Tiggele, Slg. 1978, 25; Urteil vom 19. 2. 1981 in der Rechtssache 130/80, Kelderman, Slg. 1981, 527) ausgeführt, daß eine unter das Verbot des Artikels 30 EWG-Vertrag fallende Maßnahme nicht allein deshalb diesem Verbot entgeht, weil die zuständige Behörde bei der Anwendung solcher Maßnahmen über ein Ermessen verfügt. Der freie Warenverkehr ist ein Recht, dessen Ausübung nicht von einem Ermessen oder einer Konzession der nationalen Verwaltung abhängen kann.
- 11 Daraus ergibt sich, daß das vom Vereinigten Königreich eingeführte System von Einfuhrlicenzen eine durch Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Einfuhrbeschränkung darstellt.

- 12 Es ist jedoch zu prüfen, ob derartige Bestimmungen, auch wenn sie Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen darstellen, nicht aufgrund von Artikel 36 EWG-Vertrag zulässig sind, wonach Artikel 30 Einfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegensteht, die zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen oder Tieren gerechtfertigt sind.
- 13 Dieser Artikel stellt eine Ausnahme vom Grundprinzip des freien Warenverkehrs dar und ist deshalb so auszulegen, daß sich seine Wirkungen nicht über das hinaus erstrecken, was für den Schutz der Interessen, die er sichern soll, erforderlich ist.
- 14 Nach Ansicht der Kommission ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß eine Einfuhrlizenz auf jeden Fall gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstößt und nicht von der Ausnahmebestimmung des Artikels 36 gedeckt sein kann. Hierzu ist festzustellen, daß zwar das — auch nur formale — Erfordernis einer Lizenz gegen Artikel 30 EWG-Vertrag verstößt, daß daraus aber nicht zwangsläufig folgt, daß diese Maßnahmen keinesfalls gemäß Artikel 36 gerechtfertigt sein kann. Es sind daher die vom Vereinigten Königreich geltend gemachten Rechtfertigungsgründe zu prüfen.
- 15 In dieser Hinsicht trägt das Vereinigte Königreich zunächst vor, das von ihm eingeführte System spezifischer Einfuhrlizenzen ermögliche es, Bedingungen hinsichtlich der thermischen Behandlung der importierten Milch vorzuschreiben, die je nach der Situation des Ausfuhrlandes in bezug auf Viehseuchen variierten (thermische Behandlung bei einer höheren oder niedrigeren Temperatur, je nachdem, wie lange der letzte Ausbruch von Maul- und Klauenseuche zurückliege). Mit der Maul- und Klauenseuche infiziertes Vieh könne verseuchte Milch produzieren, bevor die äußeren Symptome der Krankheit aufträten und die Seuche den Gesundheitsbehörden angezeigt werde. In einem solchen Fall würden die Einfuhrlizenzen normalerweise erteilt, und die Milch, die einer Behandlung unterzogen worden sei, die nicht genüge, um den Virus zu inaktivieren, könne sich bereits im Transit befinden oder tatsächlich in das Vereinigte Königreich eingeführt worden sein, bevor die Krankheit festgestellt werde. Es sei deshalb erforderlich, daß die Behörden des Vereinigten Königreichs in der Lage seien, sobald sie vom Ausfuhrland über die Situation informiert worden seien, die infizierten Sendungen aufzufinden und sie zu beseitigen, bevor sie den Markt erreichten. Nur ein System spezifischer Lizenzen, das es ermögliche, die Sendungen eingeführter Milch zu individualisieren und zu verfolgen, entspreche diesem Erfordernis.

- 16 Der Schutz der Gesundheit von Tieren ist zwar eines der Anliegen, das die Anwendung von Artikel 36 rechtfertigt; es ist jedoch zu prüfen, ob das vom Vereinigten Königreich im vorliegenden Fall angewandte System eine Maßnahme darstellt, die im Verhältnis zum verfolgten Zweck unverhältnismäßig ist, weil das gleiche Ergebnis durch weniger restriktive Maßnahmen erreicht werden könnte, oder ob im Gegenteil ein solches System in Anbetracht der erwähnten technischen Zwänge notwendig und damit gemäß Artikel 36 gerechtfertigt ist.
- 17 In dieser Hinsicht ist einzuräumen, daß die von den Behörden des Vereinigten Königreichs bei der Bearbeitung der von den Importeuren eingereichten Lizenzanträge eingeholten Auskünfte administrativer und gesundheitlicher Art unbestreitbar nützlich sind, um die genannten Ziele des Schutzes der Gesundheit von Tieren zu erreichen, wenn sie von den zuständigen Dienststellen zentralisiert und in angemessener Weise verwendet werden.
- 18 Auch wenn das Vereinigte Königreich in der mündlichen Verhandlung vorgebracht hat, die derzeitige Verwaltungspraxis ermögliche eine automatische und schnelle Erteilung der Lizenzen, so ist doch festzustellen, daß ein System, das die Erteilung behördlicher Genehmigungen verlangt, notwendigerweise die Ausübung eines gewissen Ermessens mit sich bringt und für die Wirtschaftsteilnehmer eine Rechtsunsicherheit schafft. Dies hat für den innergemeinschaftlichen Handel eine Behinderung zur Folge, die im vorliegenden Fall beseitigt werden könnte, ohne die Wirksamkeit des Schutzes der Gesundheit von Tieren zu beeinträchtigen und ohne die durch die Verfolgung dieses Ziels verursachte Verwaltungs- oder Kostenlast zu vergrößern. Um dieses Ergebnis zu erreichen, würde es genügen, daß die Behörden des Vereinigten Königreichs auf die Erteilung von Einfuhrlizenzen verzichteten und sich darauf beschränkten, die Auskünfte, die nützlich für sie sind, z. B. durch von den Importeuren unterzeichnete Erklärungen, denen gegebenenfalls geeignete Bescheinigungen beigelegt werden, einzuholen.
- 19 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß in der vorliegenden Rechtssache das Erfordernis von Einfuhrlizenzen, das mit Artikel 30 EWG-Vertrag unvereinbar ist, nicht unter die Ausnahme des Artikels 36 fällt.

3. Das System der Händlerlizenzen und das Erfordernis, daß eingeführte UHT-Milch innerhalb des Vereinigten Königreichs verpackt werden muß

- 20 Es ist unstreitig, daß die oben untersuchte Regelung, wonach in das Vereinigte Königreich eingeführte UHT-Milch innerhalb des Vereinigten Königreichs verpackt werden muß, eine erneute Behandlung dieser Milch erforderlich macht, da es technisch unmöglich ist, die Packungen zu öffnen und die Milch neu zu verpacken, ohne daß sie die Merkmale einer bei „Ultra-Hoch-Temperatur“ behandelten Milch verliert.
- 21 Daraus folgt, daß die Verpflichtung, dieses Erzeugnis einer zweiten thermischen Behandlung zu unterwerfen, Verzögerungen im Vermarktungszyklus mit sich bringt, erhebliche Kosten für den Importeur verursacht und darüber hinaus geeignet ist, die organoleptischen Eigenschaften einer in dieser Weise zweimal behandelten Milch zu verschlechtern. Eine solche Verpflichtung zur Neubehandlung und Neuverpackung stellt wegen ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen in Wirklichkeit das Äquivalent eines vollständigen Einfuhrverbots dar, wie das Vereinigte Königreich ausdrücklich eingeräumt hat. Das Vereinigte Königreich kann daher nicht behaupten, daß die beanstandete Maßnahme, die nach seinem Vorbringen unterschiedslos für einheimische wie für eingeführte Erzeugnisse gilt, keine diskriminierende Wirkung hat und aus diesem Grund nicht in den Geltungsbereich des Artikels 30 EWG-Vertrag fällt.
- 22 Der Gerichtshof stellt deshalb fest, daß das vom Vereinigten Königreich eingeführte System der Händlerlizenzen eine durch Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstellt.
- 23 Das Vereinigte Königreich macht jedoch geltend, beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts sei nur ein derartiges Verbot geeignet, die Gesundheit der Verbraucher wirksam zu schützen, und sei somit gemäß Artikel 36 gerechtfertigt.
- 24 Das Vereinigte Königreich beruft sich für diesen Standpunkt im wesentlichen auf die Unterschiedlichkeit der Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Erzeugung und Behandlung der UHT-Milch, auf die Verschiedenheit der Anwendungsmodalitäten dieser unterschiedlichen

Rechtsvorschriften und auf die Unmöglichkeit für das Vereinigte Königreich, den gesamten Produktionszyklus der UHT-Milch vom Einsammeln auf dem Bauernhof bis zur Verpackung und zum Vertrieb in den anderen Mitgliedstaaten zu kontrollieren. Eine solche Kontrolle sei aber unerlässlich, um sicher zu sein, daß die erhaltene Milch frei von jeder Bakterien- oder Virusinfektion sei.

- 25 Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden. Erstens ergibt sich aus den Akten und insbesondere aus den Antworten der Kommission auf die Fragen des Gerichtshofes, daß die behaupteten Diskrepanzen zwischen den Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten in Wirklichkeit begrenzt sind. Denn nach den verschiedenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Verwaltungspraktiken erfolgt die Produktion der UHT-Milch in den einzelnen Mitgliedstaaten gemäß sehr ähnlichen Regeln. Diese schreiben zum einen eine thermische Behandlung, die unter vergleichbaren Temperaturbedingungen und während sehr kurzer Zeiten durchgeführt wird, und zum anderen eine aseptische Verpackung in sterilen, hermetisch verschlossenen Behältern vor.
- 26 Zweitens ergibt sich aus einer Analyse der von den Parteien dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegten wissenschaftlichen und technischen Unterlagen, daß die UHT-Milch in den einzelnen Mitgliedstaaten mit Maschinen produziert wird, die von einer sehr geringen Anzahl von Firmen aufgrund von vergleichbaren technischen Daten hergestellt sind, und daß diese Milch, die identischen Kontrollen unterliegt, im Hinblick auf die Gesundheit ähnliche Eigenschaften aufweist.
- 27 Drittens machen es schon die spezifischen Eigenschaften der UHT-Milch, die lange Zeit bei normaler Temperatur aufbewahrt werden kann, überflüssig, den gesamten Produktionszyklus dieser Milch zu kontrollieren, wenn bei der Anwendung der thermischen Behandlung die notwendigen Vorsichtsmaßnahmen getroffen worden sind.
- 28 Unter diesen Umständen könnte das Vereinigte Königreich in seinem Bestreben, die menschliche Gesundheit zu schützen, für Garantien sorgen, die denen gleichwertig sind, die es für seine einheimische Produktion festgelegt hat, ohne auf die erlassenen Maßnahmen, die auf ein vollständiges Einfuhrverbot hinauslaufen, zurückzugreifen.

- 29 Zu diesem Zweck wäre das Vereinigte Königreich berechtigt, die objektiven Voraussetzungen aufzustellen, die nach seiner Ansicht in bezug auf die Qualität der Milch vor der Behandlung sowie in bezug auf die Modalitäten der Behandlung und Verpackung der in seinem Hoheitsgebiet zum Verkauf angebotenen UHT-Milch, gleich, welcher Herkunft, erfüllt sein müssen. Das Vereinigte Königreich könnte auch verlangen, daß die eingeführte UHT-Milch den in dieser Weise festgelegten Anforderungen genügt, wobei es jedoch dafür Sorge zu tragen hat, nicht über das hinauszugehen, was für den Schutz der Gesundheit des Verbrauchers unbedingt notwendig ist. Das Vereinigte Königreich hätte die Möglichkeit, sich davon zu überzeugen, daß diesen Anforderungen genügt ist, indem es von den Importeuren die Vorlage von Bescheinigungen verlangt, die zu diesem Zweck von den zuständigen Behörden der Ausfuhrmitgliedstaaten erteilt werden.
- 30 Wie die französische Regierung in ihrem Streithilfsvorbringen zur Unterstützung der Klage der Kommission zutreffend bemerkt, hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung (Urteil vom 20. 5. 1976 in der Rechtssache 104/75, A. De Peijper, Slg. 1976, 613; Urteil vom 8. 11. 1979 in der Rechtssache 251/78, Denkavit Futtermittel, Slg. 1979, 3369) ausgeführt, daß, soweit durch eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten die Kontrollen an der Grenze erleichtert oder weniger einschneidend gestaltet werden können, die Gesundheitsbehörden zu prüfen haben, ob die im Rahmen einer solchen Zusammenarbeit ausgestellten Nachweise nicht eine Vermutung dafür begründen, daß die eingeführten Waren den Erfordernissen der innerstaatlichen gesundheitsrechtlichen Vorschriften entsprechen, was eine Erleichterung der Kontrollen bei der Einfuhr ermöglicht. Nach Ansicht des Gerichtshofes sind im Falle der UHT-Milch die Voraussetzungen dafür erfüllt, daß eine Vermutung für die Richtigkeit der in derartigen Bescheinigungen enthaltenen Angaben besteht.
- 31 Diese notwendige Zusammenarbeit schließt jedoch für die Behörden des Vereinigten Königreichs weder die Möglichkeit aus, Stichprobenkontrollen durchzuführen, um sich über die Einhaltung der von ihnen festgelegten Normen zu vergewissern, noch die Möglichkeit, sich der Einfuhr von Sendungen zu widersetzen, die sie für mit diesen Normen nicht vereinbar halten.
- 32 Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß das Vereinigte Königreich die Einfuhr von UHT-Rahm und aromatisierter UHT-Milch in sein Hoheitsgebiet zuläßt, ohne eine erneute Behandlung zu verlangen, während nach seinem

eigenen Vorbringen diese Erzeugnisse, gleich, in welcher Menge sie eingeführt werden, theoretisch dieselben Risiken für die menschliche Gesundheit darstellen. Es ist nicht nachgewiesen, daß die öffentliche Gesundheit im Vereinigten Königreich durch diese Einfuhren auch nur im geringsten beeinträchtigt worden ist.

- 33 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, daß das System von Händlerlizenzen ein Hindernis für den freien Warenverkehr mit Milcherzeugnissen darstellt, das zum angestrebten Zweck außer Verhältnis steht und daher nicht gemäß Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt ist.

4. Das vollständige Verkaufsverbot für UHT-Milch und UHT-Rahm in Nordirland bis zum 31. Juli 1981

- 34 Die fraglichen Rechtsvorschriften enthalten ein vollständiges Verbot der Einfuhr zum Zwecke des Verkaufs und stellen deshalb eine durch Artikel 30 EWG-Vertrag verbotene Handelsbeschränkung dar.
- 35 Es ist weder erwiesen noch auch nur vorgetragen, daß diese Vorschriften aus einer Sorge um den Schutz der öffentlichen Gesundheit heraus erlassen worden sind. Sie können daher nicht im Hinblick auf Artikel 36 EWG-Vertrag gerechtfertigt sein.
- 36 Sonach ist festzustellen, daß das Vereinigte Königreich gegen seine Verpflichtung aus den Artikeln 30 und 36 EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es die verschiedenen vorerwähnten Maßnahmen in bezug auf die Einfuhr, die Verpackung und die Vermarktung von UHT-Milch erlassen hat.

Kosten

- 37 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Regierung des Vereinigten Königreichs mit ihrem Hauptvorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten einschließlich der Kosten der Streithelferin aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Anträge der Kommission sind, soweit sie sich auf die seit dem 31. Juli 1981 in Nordirland anwendbaren neuen Rechtsvorschriften (S.R. 1981 Nrn. 233 und 234) beziehen, unzulässig.
2. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen, indem es die Einfuhr von Milch und Rahm, die im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten nach dem „Ultra-Hoch-Temperatur“-Verfahren thermisch behandelt worden sind, einem System der vorherigen und individuellen Lizenzen unterworfen hat.
3. Das Vereinigte Königreich hat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen, indem es den Vertrieb von aus anderen Mitgliedstaaten eingeführter UHT-Milch in England, Wales und Schottland einer Regelung unterworfen hat, die die erneute thermische Behandlung und Verpackung dieser Milch vorsieht.
4. Das Vereinigte Königreich hat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 30 EWG-Vertrag verstoßen, indem es in Nordirland jeden Verkauf von UHT-Milch oder UHT-Rahm bis zum Inkrafttreten der im Jahre 1981 erlassenen Regelung für Milch (S.R. 1981 Nrn. 233 und 234) untersagt hat.
5. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland wird zur Tragung der Kosten verurteilt.

Mertens de Wilmars

Pescatore

O'Keeffe

Everling

Mackenzie Stuart

Bosco

Koopmans

Due

Galmot

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 8. Februar 1983.

Der Kanzler

Der Präsident

P. Heim

J. Mertens de Wilmars